Dr. AAN JAELANI, M.Ag

KEUANGAN PUBLIK

Analisis Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam

Penerbit:
AkSara CV. Satu

UINSSC

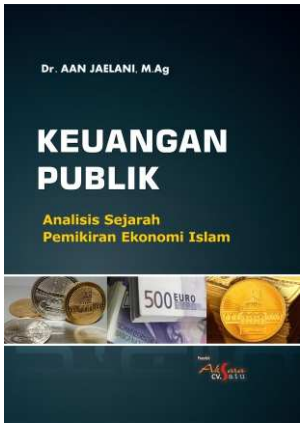
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SIBER
SYEKH NURJATI CIREBON

Aan Jaelani

KEUANGAN PUBLIK

Analisis Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam

UINSSC
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SIBER
SYEKH NURJATI CIREBON



Oleh: Dr. AAN JAELANI, M.Ag

Hak Cipta © 2018, pada penulis

Hak publikasi pada Penerbit cv. aksarasatu

Dilarang memperbanyak, memperbanyak sebagian atau seluruh isi dari buku ini dalam bentuk apapun, tanpa izin tertulis dari penerbit.

Layout Desain sampul:
Jhon's - Kamils
17 x 24 cm
I-ix + 1-279 hal

Diterbitkan oleh:
CV. AKSARASATU

Percetakan:
Aksarasatu Cirebon
Jl. Diponegoro Gg Mangga No. 7 RT/RW 04/01
Kel Kesenden Kejaksan Kota Cirebon Jawa Barat
Email: aaksarasatu@gmail.com 081313012476

ISBN : **978-602-61139-5-5**

ISBN 978-602-61139-5-5
9 786026 113955

KATA PENGANTAR

Pemikiran ekonomi Islam berkembang seiring dengan penyebaran Islam ke berbagai pelosok dunia. Selama empat belas abad, kita menemukan secara historis menemukan kontinuitas karya di mana masalah-masalah ekonomi dibahas dalam konteks syari'ah. Sebagian besar dari diskusi ini terkubur, namun pada literatur lain secara luas tersebar seperti penafsiran al-Quran, komentar tentang hadis, prinsip-prinsip yurisprudensi *(ushul al-fiqh)* dan hukum Islam *(fiqh)*. Tidak ada upaya yang telah dilakukan untuk menggali bahan ini dan menyajikannya secara sistematis. Ada genre lain karya-karya yang ditujukan khusus untuk penyelenggaraan negara dan organisasi sosial. Namun demikian, para sarjana Muslim mulai mencari warisan Islam di bidang ini, khususnya setelah ilmu-ilmu sosial menjadi bagian dari kurikulum universitas. Beberapa orientalis telah juga memberi perhatian khusus kepada politik dan pemikiran ekonomi dari para pemikir Muslim awal. Tapi kita masih menemukan dalam jumlah yang relatif sedikit tentang sejarah pemikiran ekonomi dalam Islam. Bidang tersebut baru dikaji melalui rekonstruksi pemikiran setelah pertengahan abad ini, pada pemikiran ekonomi dari beberapa ulama terkemuka di masa lalu. Buku ini akan mengeksplorasi lebih jauh tentang pemikiran ekonom Muslim, seperti Abu Yusuf, al-Ghazali, al-Mawardi, Ibn Taymiyah dan tokoh lainnya tentang pengelolaan keuangan negara atau keuangan publik.

Penulis menyadari kajian tentang keuangan publik Islam cukup berat, baik secara materi dan fokus kajian, lebih-lebih sumber literatur yang sebagian besar dalam Bahasa Arab. Penulis melakukan analisis historis menekankan pentingnya mengkaji sejarah pemikiran ekonomi Islam, yang memiliki benang merah dari teori dan praktek ekonomi Islam yang berkembang sangat pesat sekarang ini. Hal ini bertujuan agar tidak muncul "kesenjangan" antara fakta empirik perkembangan ekonomi syari'ah sekarang ini dengan pemikiran ekonomi Islam yang telah digagas para sarjana dan cendekiawan Muslim di masa lampau.

Ruang lingkup dari studi tentang keuangan publik Islam dengan pendekatan sejarah pemikiran ekonomi Islam ini tidak dapat dilepaskan dari karya-karya klasik cendekiawan Muslim yang memberikan perspektif sosial dan historis pada masanya. Karya-karya tersebut dapat dikelompokkan menjadi 4 bagian, yaitu kitab yang berjudul *al-Kharaj*, *al-Amwal*, bertemakan *fiqh al-siyasah*, dan *hisbah*. Sebagian besar kitab-kitab ini ditulis untuk memenuhi kepentingan pemerintah yang mencakup prinsip-prinsip dan praktek pengelolaan keuangan publik yang berkembang pada masanya.

Subyek keuangan publik dan perpajakan menandai awal kajian sistematis dan cukup eksklusif mengenai isu-isu ekonomi dalam tradisi Islam pada masa yang paling awal. Dalam beberapa abad, sejumlah besar karya tentang subyek ini bermunculan. Kecenderungan ini semakin berkembang pada abad-abad sesudahnya, tetapi dengan perbedaan dalam kuantitas, kualitas dan gaya. Hal ini secara alamiah menjadi kecenderungan setiap tokoh dalam melakukan dialog dengan perubahan dan persoalan yang berkembang pada masanya, kemudian memberikan jawaban melalui karya-karya yang monumental.

Beberapa karya keuangan publik dan perpajakan mulai muncul pertama kali pada abad ke-2 H/8 M dan dalam beberapa abad berikutnya lebih dari dua puluhan risalah ditulis. Ben Shemesh (1967) memberikan informasi dari berbagai sumber dan menginventarisir sekitar 21 karya yang ditulis selama berabad-abad pada awal Islam. Selain karya-karya eksklusif pada subjek tersebut, masalah pendapatan dan pengeluaran publik merupakan bagian dari tulisan-tulisan hukum dan politik *(fiqh al-siyasah)*. Beberapa abad kemudian, tulisan-tulisan tentang keuangan publik semakin menurun dan terbatas pada isu-isu khusus yang muncul pada setiap komunitas Muslim di berbagai belahan dunia.

Buku ini disusun sebagai ikhtiar penulis dalam mengembangkan studi ekonomi Islam dengan pendekatan sejarah pemikiran ekonomi Islam yang masih sedikit dikaji di lingkungan perguruan tinggi keagamaan Islam saat itu. Hal ini tidak dapat dipisahkan pula dari rintisan kajian ekonomi Islam yang mulai digeluti penulis saat menyelesaikan Program Doktor Ekonomi Islam di Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta tahun 2011. Buku tentang keuangan publik Islam ini difokuskan pada eksplorasi pemikiran para sarjana Muslim pada masa klasik dan pertengahan. Dalam hal ini, beberapa gagasan mereka tentang pendapatan dan pengeluaran pemerintah dapat memberikan kontribusi positif, baik dari aspek teori maupun pengelolaan keuangan publik, terutama terkait dengan anggaran pemerintah yang yang digunakan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Pada kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih atas bantuan dan dorongan dari beberapa orang terutama saran-saran konstruktif tentang subyek keuangan publik ini. Karena itu, penulis sangat berutang budi kepada Prof. Dr. Fathurrohman Jamil, MA, Jafril Khalil, Ph.D, MCL, Prof. Dr. Abdul Hamid, dan Prof. Dr. Ahmad Rodoni yang telah memberikan bimbingan, membaca naskah ini, dan mendiskusikan gagasan-gagasan yang konstruktif dalam menyelesaikan buku ini. Mereka dengan penuh kesabaran telah mendiskusikan secara mendalam tulisan ini, dan tentunya, telah memberikan saran-saran yang begitu penting kepada penulis pada setiap pembahasan buku ini.

Penulis secara khusus merasa berhutang budi kepada Prof. Dr. Sri-Edi Swasono, Guru Besar Ekonomi Universitas Indonesia, Dr. Muslimin Nasution, APU, Pakar Ekonomi Koperasi, dan Prof. Dr. Masykuri Abdillah, Guru Besar *Fiqh Siyasah*, yang telah membaca berulang-ulang melalui rancangan awal naskah ini dan menyempatkan waktunya berdiskusi dengan penulis pada beberapa kesempatan. Saran dan komentar ketiganya sungguh mencerahkan dalam membangun keilmuan ekonomi syari'ah di Indonesia. Namun, penulis sendiri bertanggung jawab atas kekurangan yang masih tetap ada dalam karya ini.

Penulis juga ingin menyampaikan rasa terima kasih kepada Prof. Dr. Azyumardi Azra, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti studi pada tingkat doktor (S3) dan tentunya perpustakaan digital yang menyediakan banyak referensi dalam penulisan buku ini. Ungkapan terima kasih disampaikan pula kepada Prof. Dr. Suwito, MA, Dr. Fu'ad Jabali, MA, Dr. Yusuf Rahman, MA, dan Prof. Dr. Amany Lubis yang selalu memberikan motivasi secara mendalam dan turut memberikan masukan baik materi maupun metodologi buku ini.

Ucapan terima kasih penulis khususkan untuk seorang guru, K.H. Ahmad Ghazali. Beliau yang telah meneguhkan kesabaran dan sikap istiqamah penulis dalam belajar sejak kanak-kanak sampai selesai sarjana. Beliau yang telah mengajarkan kecermatan dan ketelitian dengan bacaan-bacaan *Qira'at Sab'ah*-nya secara musafahah dan tartil, melatih sikap kritis dan berpikir sistematis dengan *Alfiyah Ibn Malik*-nya, dan mengukuhkan sikap keagamaan dan hidup penuh ibadah dan pengabdian melalui *Riyadh al-Badi'ah* dan *Nihayat al-Zain,* serta mengenalkannya pada pernik-pernik *Fiqh Zoologi* dengan perbedaan dan semangat kemudahan dalam beribadah melalui *Fath al-Jawad.* Semoga Allah memberikan ampunan dan menempatkan beliau bersama-sama para Nabi dan *shalihin*.

Penulis merasa berutang budi kepada kedua orang tua penulis, Bapak H. Sanusi dan Ibu Hj. Munirah, yang selalu berdo'a dan mendoakan dengan ikhlas sepanjang waktu demi keberhasilan putra-putrinya. Keduanya tak henti-hentinya memotivasi penulis dan seraya berpesan semoga ilmu yang diperoleh memberikan manfaat bagi orang banyak.

Pada kesempatan ini pula, penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada isteri tercinta, Hj. Husnul Khotimah, S.Pd.I, yang memberikan dukungan dan mendo'akan penulis untuk semua kesuksesannya. Tak lupa penulis menyampaikan rasa terima kasih atas keceriaan putra-putri tercinta, Tika Fatichah Hanim, Bazmawardah (w. 2015), M. 'Asyiq Rohmatullah, Ahmad Khaidir Rozamal, dan Adibah 'Abqariyah. Mereka selalu memberikan semangat kepada penulis dalam menyelesaikan buku ini. Semoga mereka menjadi anak-anak yang saleh dan mencintai ilmu pengetahuan sepanjang hayat.

Akhirnya, semoga buku ini memberikan manfaat bagi para pembaca dan penggiat ekonomi Islam, khususnya dalam bidang keuangan public dan sejarah pemikiran ekonomi Islam. Buku ini tak luput dari kesalahan baik materi maupun metodologi, sehingga penulis berharap kritik dan saran untuk perbaikan tulisan ini. Semoga Allah selalu memberikan hidayah dan inayah-Nya kepada para pencinta ilmu pengetahuan.

Cirebon, 21 April 2018
Penulis,

Dr. Aan Jaelani, M.Ag

PEDOMAN TRANSLITERASI

1. Transliterasi

ء	=	a	ز	=	z	ق	=	q
ب	=	b	س	=	s	ك	=	k
ت	=	t	ش	=	sy	ل	=	l
ث	=	ts	ص	=	sh	م	=	m
ج	=	j	ض	=	dl	ن	=	n
ح	=	h	ط	=	th	و	=	w
خ	=	kh	ظ	=	dh	ة ه	=	h
د	=	d	ع	=	‘	ي	=	y
ذ	=	dz	غ	=	gh			
ر	=	r	ف	=	f			

2. Huruf ” “ال ditulis *al* pada *al qamariyah dan syamsiyah,* seperti ““الحمد ditulis *al-hamdu* dan الرسالة ditulis *al-risalah.*

3. Singkatan-singkatan
   Swt. = Subhanahu wa Ta’ala
   Saw. = *Shallallahu ‘alaihi wa sallam*
   H. = Hijriah
   M = Masehi
   t.th. = tanpa tahun
   t.p. = tanpa penerbit
   t.t. = tanpa tempat

SEMINAR
LITERASI KEUANGAN SYARIAH
DAN WAKAF UANG
MENUMBUHKAN DAUN (DANA ABADI UMAT NAHDLIYYIN)
MEMBANGUN WAKAF PRODUKTIF
(CIREBON, INDRAMAYU, MAJALENGKA, KUNINGAN)

SEMINAR NASIONAL
vivo Y36
Umar Yupi Tuk Karangsuwung Oct 28, 2023, 12:19

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR PENULIS iii
PEDOMAN TRANSLITERASI vii
DAFTAR ISI ix

BAB I. PENDAHULUAN 1
A. Dimensi Keuangan Publik 1
B. Keuangan Publik Perspektif Politik Ekonomi Islam 10
C. Studi Pemikiran Keuangan Publik Islam 16

BAB II. FILSAFAT EKONOMI DAN NEGARA KESEJAHTERAAN DALAM EKONOMI ISLAM 25
A. Filsafat Ekonomi 25
B. Dimensi Negara Kesejahteraan dalam Ekonomi Islam 40

BAB III. PERAN EKONOMI NEGARA DALAM KEUANGAN PUBLIK
A. Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Publik 61
B. Sejarah Perkembangan Keuangan Publik 65
C. Peran Ekonomi Negara 87
D. Ummah dan Pembangunan Ekonomi 99
E. Peran Institusi Hisbah dalam Mekanisme Pasar 105

BAB IV. SUMBER-SUMBER PENDAPATAN NEGARA 141
A. Pengertian Pendapatan Negara 141
B. Teori Pajak dan Distribusi Pendapatan Pemerintah 142
C. Klasifikasi Pendapatan Negara 144
1. Pendapatan Pajak 149
a. Kharaj 149
b. Jizyah 153
2. Pendapatan Non-Pajak 159
a. Fay' 159
b. Ghanimah 164
c. Zakat 169
d. Sumber-sumber Alam 189

BAB V. PENGELUARAN PEMERINTAH.....197
A. Teori Pengeluaran Pemerintah 197
B. Teori Barang Publik 202
C. Kriteria Pengeluaran Publik 206
D. Tujuan Pengeluaran Publik 211
E. Sistem Anggaran Pembelanjaan Publik 215
F. Jenis dan Prinsip Pendistribusian Pendapatan Publik 222

BAB VI. KONTEMPORERISASI PEMIKIRAN KEUANGAN PUBLIK ISLAM DI INDONESIA 235
A. Peran Negara dalam Pembangunan 235
B. Pengelolaan Keuangan Negara di Indonesia 244
C. Pembelanjaan Pemerintah 252

BAB VII. PENUTUP 257
DAFTAR PUSTAKA 259
GLOSSARY 269
BIOGRAFI PENULIS 279

BAB I
PENDAHULUAN

A. Dimensi Keuangan Publik

Diskursus keuangan publik *(public finance)*[1] dalam ekonomi konvensional memfokuskan pada upaya rasionalisasi peran negara dalam kehidupan ekonomi atas dasar kegagalan pasar dan kebutuhan untuk memodifikasi distribusi pendapatan yang dihasilkan dari proses mekanisme pasar sesuai dengan norma-norma umum dan distributif keadilan. Hipotesis lainnya menunjukkan kajian fungsi kesejahteraan sosial untuk dimaksimalkan oleh otoritas publik (negara).[2]

Studi keuangan publik yang dilakukan Musgrave dan Alan Peacock[3] pada tahun 1950-an menggambarkan suatu kepercayaan pada kepentingan maksimalisasi kesejahteraan sosial *(maximizing social welfare)* yang dipublikasikan melalui beberapa artikel klasik tentang *public finance* pada tahun 1958, kemudian beberapa materi penting dalam kajian tersebut masih diperdebatkan oleh para ekonom sampai sekarang ini. Kenyataannya, kajian keuangan publik tersebut menjadi pendekatan teoritik yang dominan di samping pendekatan lainnya atau lebih banyak mengisi literatur dengan isu-isu sektor publik.

Pengembangan pendekatan kesejahteraan sosial *(social welfare approach)* menjadi bagian terbesar pada kajian keuangan publik, karena kontribusi awal pada teori perpajakan yang dilakukan oleh para ekonom sebelumnya, misalnya Edgeworth (1897)[4], Ramsey (1927)[5], Pigau (1951)[6], dan Samuelson (1954)[7], teori barang-barang publik *(public goods),* dan penerapan fungsi kesejahteraan sosial dalam ekonomi publik, yang memperkuat dan mengembangkan teori sebelumnya

---

[1] *Public finance* atau keuangan publik disebut juga dengan ekonomi sektor publik atau ekonomi publik. Disiplin keuangan publik menjadi bagian Dari ilmu ekonomi. Baca Harvey S. Rosen & Ted Gayer, *Public Finance* (New York: McGraw-Hill, 2008), 2.

[2] Studi terbaru tentang kegagalan pasar *(market failure)* dan peran pemerintah *(the role of government),* misalnya Salanie (2000) dan Glazer and Rothenberg (2001). Baca Bernard Salanie, *Microeconomics of Market Failure* (Cambridge MA: MIT Press, 2000) dan Amihai Glazer and Lawrence Rothenberg, *Why Government Succeeds and Why It Fails* (Cambridge MA: Harvard University Press, 2001). Untuk kajian keuangan publik dalam Islam, baca diskursus peran pemerintah dalam ekonomi, misalnya karya Ibn Taymiyah, *al-Hisbah fi al-Islam aw Wadzifah al-Hukumat al-Islamiyah* (Madinah: Islamic University, t.t.). Untuk edisi Bahasa Inggris, baca M. Holland, *al-Hisbah fi al-Islam: Public Duties in Islam: the Institution of the Hisbah* (Leicester, Eng.:The Islamic Foundations, 1983). Lihat pula Muhammad Kamaluddin Imam, *Ushul al-Hisbah fi al-Islam* (Kairo: Dar al-Hidayah, 1998), 95-99.

[3] Richard Musgrave and Alan Peacock (eds.), *Classic in the Theory of Public Finance* (New York: Macmillan, 1958).

[4] Francis Y. Edgeworth,"The Pure Theory of Taxation", *Economic Journal,* Vol. VII (1897) : 13-14.

[5] F.P. Ramsey,"a Contribution to the Theory of Taxation", *Economic Journal* 37 (1927) : 47-61.

[6] A.C. Pigau, *a Study in Public Finance* (London: Macmillan, 1951), 46-47.

[7] Paul A. Samuelson,"The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics* 36 (1954) : 387-389.

melalui pendekatal-pendekatan penting dalam berbagai literatur tentang pajak optimal.[8]

Kriteria "optimalitas Pareto" umumnya digunakan untuk suatu pilihan antara beberapa pilihan yang tersedia.[9] Pada tingkat yang lebih maju pengambilan keputusan publik kadang-kadang dijelaskan oleh teori pemerintahan yang didasarkan pada asumsi bahwa para pemilih, para legislator dan birokrat semua berusaha untuk memaksimalkan keuntungan mereka sendiri dipandu hanya oleh kepentingan diri sendiri.

Keuangan publik tidak dapat dilepaskan dari kenyataan peran negara dan pemerintah dalam setiap pembahasan kebijakan publik. Sedangkan dalam teori konvensional lebih memfokuskan pada gagasan tujuan sosial berdasarkan individualisme dan kepentingan pribadi, sedangkan keuangan publik Islam memiliki pendekatan berdasarkan pandangan atas keseluruhan tujuan hidup setiap Muslim dan urgensi peran negara dalam masyarakat Islam.[10]

Tujuan dari sistem Islam berhubungan dengan semua aspek kehidupan, termasuk keuangan publik yang menjadi bagian dari kajian ekonomi. Namun demikian, harus dicatat bahwa Islam telah mengatur kehidupan masyarakat, sehingga setiap individu dalam melakukan aktivitas ekonomi selalu berusaha mencapai keridha'an Allah[11] dan memiliki kebebasan dari segala bentuk tirani manusia lain dan terbebas dari rasa takut dan kelaparan. Hal ini dilakukan dengan menjamin kebebasan asasi dan kebutuhan dasar dalam kehidupan sosial yang tertib dan diatur oleh peraturan pemerintah yang adil.[12] Karena itu, Islam menekankan pentingnya orientasi perilaku berdasarkan kerangka keimanan dan nilai-nilai moral serta dengan menyediakan kode etik, atural-aturan lembaga ekonomi dan menjamin keamanan sosial.

Dalam sistem ekonomi Islam, tujuan ekonomi diarahkan pada tiga hal, yaitu: (1) pemenuhan kebutuhan dasar manusia, (2) pembangunan ekonomi yang diarahkan untuk mencapai tujuan negara melalui pemenuhan kebutuhan penduduk yang mengalami perkembangan, memperoleh kekuatan dalam mempertahankan diri, mempertahankan identitas budaya, dan membantu entitas serupa dalam tugas yang sama membangun masyarakat, dan (3) menjamin adanya keadilan dalam

---

[8] Pendekatan pajak optimal dipresentasikan oleh Mirrlees (1971) dan Atkinson dan Stiglitz (1980). Beberapa diskusi lengkap tentang sejarah pemikiran ekonomi yang relevan tentu menjadi bagian utama bagi kontribusi signifikan lainnya. Lihat misalnya, Stanley L. Winer dan Walter Hettich,"Structure and Coherence in the Political Economy of Public Finance", *Oxford Handbook of Political Economy,* 16 Nopember 2004, 1-2.

[9] Mengenai "optimalisasi Pareto" baca Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (New York: McGraw Hill, 1989), 3-15.

[10] Lihat Faridi, Theory of Fiscal Policy in an Islamic State, *Journal Res. Islamic Economic,* Vol. I, No. 1 (1983/1403) : 15-30. Bandingkan dengan Harvey S. Rossen, *Public Finance* (New York: McGraw Hill, 2008).

[11] Lihat QS. al-Dzariyat : 56.

[12] Munawar Iqbal (ed.), *Distributive Justice Need Fulfillment in an Islamic Economy* (Islamabad: IIIE & Leicester UK, The Islamic Foundation, 1988), 56-57.

distribusi pendapatan dan kekayaan yang selalu mengalami perkembangan.[13]

Pendekatan Islam tentang keuangan publik merupakan subyek penting yang mengalami perkembangan pada akhir-akhir ini. Sejak awal perkembangan Islam, para sarjana Muslim, khususnya fuqaha' telah melakukan kajian terhadap hukum dan prinsip-prinsip yang ada pada al-Qur'an dan hadits yang diaplikasikan dalam berbagai aspek kehidupan manusia.[14] Ajaran Islam bersifat fleksibel dalam memecahkan persoalal-persoalan yang dihadapi oleh manusia. Para ahli hukum Islam memberikan jawaban untuk menyelesaikan persoalan ekonomi yang dihadapi dengan menggunakan ijtihad seperti *qiyas (analogical deduction)*, *istihsan (preference of one qiyas over another or even abandonment of qiyas for some strong reason)*, *istishlah*, atau *al-mashlahah al-mursalah (judgment on the basis of public welfare)*. Di samping itu, metode lainnya adalah konsensus para fuqaha' (*ijma'*) dalam memberikan jawaban atas persoalan khusus yang terjadi.

Negara dalam kerangka Islam merespon untuk menerima ijma' ulama dan memformulasikan kebijakan-kebijakannya dalam berbagai bidang. Dalam hal ini, ada konsensus ulama di mana negara memberikan kebijakan penting yang mengatur kehidupan sosial ekonomi masyarakat yang sesuai dengan idealitas Islam. Kebijakan ini bukan hanya terfokus pada persoalan ekonomi dan keuangan secara alamiah saja melainkan juga terkait dengan nilai-nilai moral bagi masyarakat dan interrelasi manusia.[15]

Namun demikian, kebijakan pemerintah membutuhkan adanya tingkat intervensi negara dalam kehidupan sosial dan ekonomi yang selalu membutuhkan jaminan keamanan setiap saat. Faktanya, jika masyarakat melaksanakan tanggung jawab dan kewajibannya dalam hal produksi, konsumsi, pertukaran, dan distribusi yang sesuai dengan nilai-nilai Islam, maka negara tidak akan melakukan intervensi atau larangan dalam bentuk apapun.[16] Pada sisi lain, kondisi aktual yang merugikan masyarakat, pemerintah akan melakukan peran intervensi untuk mencegahnya. Fenomena ini menjadi catatan bahwa seluruh kebijakan pemerintah dilaksanakan berdasarkan atural-aturan dan nilai-nilai Islam yang berlaku bagi setiap individu. Jadi, kekuasaan negara diterapkan berdasarkan prinsip keadilan dan untuk kepentingan kolektif terbaik dalam kehidupan masyarakat.[17]

---

[13] Baca pemikiran Al-Mawardi tentang hubungan individu, masyarakat, dan negara dalam Ahmad Wahban, *Al-Mawardi: Ra'id al-Fikr al-Siyasi al-Islami* (Iskandariah: Dar al-Jami'ah al-Jadidah li al-Nashr, 2001), 25-38. Bandingkan dengan Richard E. Wagner, *Public Finance: Revenues and Expenditures in a Democratic Society* (Boston Toronto: Little, Brown and Company, 1983), 21-22.

[14]Yasin Muhammad Ahmad Ghadi, *al-Amwal wa al-Amlak al-'Ammah fi al-Islam wa Hukm al-I'tida' 'alaiha* (Baghdad: Mu'assasah Ram, 1994), 17-24.

[15]Fu'ad Abdul Mun'im Ahmad, *al-Siyasah al-Syar'iyah wa 'Alaqatuha bi al-Tanmiyah al-Iqtishadiyah wa Tathbiqatuha al-Mu'ashirah* (Jeddah: IDB-IRTI, 2001), 71-72. Lihat Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah wa al-Wilayah al-Diniyah* (Beirut: Dar al-Fikr, 1995), 3-4.

[16] Shalahuddin 'Abdul Latif Nahi, *al-Khawalid min Ara' Abi al-Hasan al-Bashri al-Baghdadi al-Ma'ruf bi Al-Mawardi* (Beirut: Dar al-Jail, 1994/1414), 126-127.

[17]Samir Madzhar Kantakji, *Dhawabith al-Iqtishad al-Islami fi Mu'alijat al-Azmat al-Maliyat al-'Alamiyah* (Damaskus: Dar al-Nahdhah, 2008).

Di samping itu, Islam memerintahkan manusia untuk mengembangkan sumber daya material dan manusiawi untuk menegakkan keadilan, kebaikan, dan kedamaian yang dapat membawa kemajuan demi terciptanya sebuah masyarakat yang adil, makmur dan mulia dalam naungan ridha Ilahi, meminjam bahasa Al-Qur'an, *baldatun thayyibatun wa rabbun ghafur*, serta untuk keselamatan manusia di dunia dan di akhirat (QS. Ali Imran, 3:110).

Sistem sosial-ekonomi masyarakat Islam merupakan interaksi seluruh komponen masyarakat dalam situasi yang memiliki aspek lingkungan fisik atau psikis, yang terdorong kearah kecenderungan mewujudkan kemaslahatan umat, dan antar hubungan mereka ditetapkan menurut sistem yang teratur berdasarkan keyakinan agama yang sama dan atural-aturan hukum yang telah disepakati bersama. Pola interaksi dalam sistem sosial bersifat normatif, yang secara kultural ditetapkan sebagai pola yang tepat dan benar.[18]

Al-Qur'an memandang masyarakat Islam sebagai sistem sosial yang menjadi bagian dari negara yang dilengkapi dengan sistem lainnya, seperti peradilan *(qadha)* dan *hisbah (accountability)*. Ajaran moral dalam al-Qur'an hendaknya diterapkan dalam sebuah perundang-undangan yang legal. Transaksi bisnis, misalnya, tidak dibiarkan berjalan menurut keinginan individu, setelah al-Qur'an memberikan aturan secara tegas tentang hal tersebut.[19]

Dengan kata lain, melalui etika bisnis yang terkandung dalam al-Qur'an, berarti manusia dan masyarakat harus tunduk secara ikhlas dan atas dasar kesadaran yang penuh, sedangkan melalui perundang-undangan secara legal agar setiap individu dan masyarakat harus berada dalam batas-batas yang telah ditetapkan oleh Allah dalam menjalankan aktivitas ekonomi. Oleh karena itu, sistem ekonomi sosialis dan kapitalis sama sekali tidak memiliki tempat dalam sistem ekonomi Islam. Namun, secara praktis, banyak negara di dunia ini baik negara Arab ataupun negara berpenduduk masyoritas Muslim menganut sistem kapitalis, atau paling tidak mengikuti cara-cara sistem ekonomi ini dalam aktivitas bisnisnya yang sebenarnya menghancurkan sendi-sendi perekonomian masyarakat.

Bagi Ibn Taimiyah, untuk mewujudkan tujuan tersebut penting adanya negara dengan otoritas sentral. Kesejahteraan manusia akan tercapai kecuali di dalam tatanan masyarakat ada suatu ikatan kooperatif di antara mereka. Oleh karena itu, setiap individu sangat penting untuk ta'at pada pihak otoritas dan berwenang.[20] Adanya kewenangan dan otoritas sentral negara ini menyebabkan

---

[18] Mengenai definisi sistem sosial *(social system)* baca Talcott Parsons, *The Social System* (New York: Free Press, 1951), 5-6, Robert H. Lauer, *Perspectives on Social Change,* Penerjemah: Alimandan, *Perspektif tentang Perubahan Sosial* (Jakarta: Rineka Cipta: 1993), 108, dan Don Martindale, *The Nature and Types of Sociological Theory (*Cambridge: The Riverside Press, 1960), 476-478.

[19] Mustaq Ahmad, Business Ethics in Islam, Penerjemah: Samson Rahman, *Etika Bisnis dalam Islam* (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2001), 155.

[20]Ibn Taymiyah, *al-Hisbah fi al-Islam,* 5.

Islam tidak akan mungkin ada tanpa adanya syari'ah, tanpa negara dan peradilan yang mengatur ajaran Islam.[21] Pada sisi lain, intervensi negara secara berlebihan dan keterlibatan secara penuh dapat menyebabkan praktek ekonomi menjadi timpang dan menampilkan sosok negara yang imperialis.

Dalam konteks politik, manusia merupakan makhluk sosial dan politik. Manusia memiliki kelemahan dalam memenuhi semua kebutuhan hidup dan keanekaragaman potensi, pembawaan, kecenderungan alami, dan kemampuan, semua itu mendorong manusia untuk bersatu dengan cara saling membantu dan tolong-menolong, dan akhirnya sepakat untuk mendirikan negara. Pada hakikatnya, tujuan manusia dalam bermasyarakat dan bernegara, demikian analisis al-Mawardi, adalah hajat manusia untuk mencukupi kebutuhan bersama dan mewujudkan tatanan sosial yang menciptakan kesejahteraan masyarakat *(mashlahah al-ummah)*, bahkan untuk mempersiapkan diri agar mencapai kebahagiaan abadi di akhirat dengan menjalankan syari'at secara benar.

Namun demikian, tujuan kesejahteraan ini tidak dapat terwujud tanpa adanya harmonisasi kehidupan masyarakat, khususnya di bidang ekonomi yang diatur oleh suatu lembaga pemerintahan. Karena demikian, kondisi ini memerlukan adanya kepemimpinan, yakni seorang pemimpin yang berperan sebagai pengganti dan penerus fungsi kenabian dalam memelihara agama dan mengatur kehidupan social, serta dita'ati oleh masyarakat.[22]

Menurut al-Mawardi,[23] seorang pemimpin yang memiliki kekuasaan dalam suatu negara dapat mewujudkan kesejahteraan umat, karena agama dapat terpelihara dengan kekuasaannya dan diamalkan dengan baik oleh masyarakat. Seorang pemimpin pemerintahan dengan kekuasaannya akan mempersatukan aspirasi masyarakat yang berbeda, mencegah konflik dan disintegrasi sosial, mencegah para pemberontak dan pembangkang, mengarahkan pemerintahan dalam mencapai tujuan-tujuannya, menjaga ajaran agama agar diamalkan, melindungi jiwa, kekayaan dan kehormatan warga negara, serta menjamin mata

---

[21]Mustaq Ahmad, Business Ethics in Islam, 155.

[22]Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah wa Wilayah al-Diniyah* (Beirut: Dar al-Fikr, 1960), 3, 5 dan Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din* (Beirut: Dar al-Fikr, 1995), 92-94. Baca pula Munawir Sadzali, *Islam dan Tata Negara* (Jakarta: UI-Press, 1993), 60-61, Hasbi Ash Shiddieqy, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqih Islam* (Jakarta: Bulan Bintang, 1991), 47-48, dan Zainal Abidin Ahmad, *Negara Adil Makmur Menurut Ibnu Sina* (Jakarta: Bulan Bintang, 1974), 178-182.

[23]Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 96-97. Ibnu Sina memandang bahwa hukum menjadi syarat mutlak bagi berdirinya suatu negara. Karena itu, negara memerlukan adanya hukum, hukum harus berisikan keadilan, serta hukum dan keadilan memerlukan adanya pembuat hukum dan pelaksana keadilan (pemerintah) serta bertujuan mengatur kebutuhan hidup mereka. Zainal Abidin Ahmad, *Negara Adil Makmur Menurut Ibnu Sina*, 215-216. Dalam teori politik filosof dan teori politik sunni, hukum merupakan strategi yang sangat diperlukan bagi pengarahan, pengajaran, dan pembentukan moral manusia. Adapun negara berperan dalam mengukuhkan hukum dan perlindungan terhadap individu-individu dari penganiayaan atau setiap perbuatan aniaya. Ira M. Lapidus, *a History of Islamic Societies*, Penerjemah: Ghufron A.M, *Sejarah Sosial Umat Islam* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999), vol. I, 290.

pencaharian mereka.[24] Pada akhirnya, pemerintah dapat mencegah terjadinya penguasaan barang-barang publik oleh seseorang atau kelompok masyarakat yang melakukan monopoli dalam praktek ekonomi dan bisnis.

Persoalan lain terkait pemenuhan kesejahteraan manusia adalah keberadaan manusia sebagai makhluk politik yang memiliki kelemahan (QS. al-Nisa', 4:28), sehingga ia tidak bisa hidup tanpa bantuan sesamanya.[25] Jika Allah membedakan dan menempatkan manusia sebagai makhluk yang mempunyai berbagai kebutuhan serta kelemahan alamiah, hal ini karena pertolongan dan kasih sayang Allah kepada manusia, agar manusia dapat berperilaku secara baik dalam memenuhi kebutuhan ekonomi.

Dengan kata lain, manusia dengan potensi yang dimilikinya sebagai bentuk karunia Allah, maka ia dituntut untuk berusaha mencapai kehidupan yang paling baik di dunia ini tanpa melupakan sedikitpun kebutuhan hidup untuk akhirat kelak, agar manusia selalu konsisten pada jalan yang lurus dalam memenuhi kebutuhannya.[26] Meskipun demikian, diperlukan institusi pemerintah dalam memberikan fasilitas dan mengatur kehidupan manusia dalam mencapai kesejahteraannya.

Karena demikian, negara berperan penting untuk mewujudkan kemakmuran masyarakat *(the wealth of nations)*. Sebagai institusi, negara *(imamah)* bukan hanya pengganti dan penerus fungsi kenabian, melainkan juga menjaga terselenggaranya ajaran agama, memegang kendali politik, membuat kebijakan berdasarkan syari'at, dan menyatukan umat dalam kepemimpinan tunggal. Negara bertanggung jawab dalam menjamin kesejahteraan masyarakat melalui pengelolaan sumber-sumber pendapatan yang didistribusikan untuk kepentingan publik.

Dalam konteks ekonomi, kemakmuran menjadi salah satu faktor yang mewujudkan kemaslahatan, dan sebaliknya keterbelakangan menjadi faktor penyebab kehancuran negara, yang keduanya dapat dirasakan oleh masyarakat. Karena itu, pemeliharaan prinsip-prinsip kepentingan publik dan dorongan pada keseimbangan harus selalu menjadi perhatian utama lembaga pemerintahan

---

[24] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 96. Menurut teori sunni, khalifah merupakan bayangan Tuhan, sarana Tuhan untuk menegakkan keadilan dan ketertiban masyarakat. nampaknya, khalifah menurut Al-Mawardi, melambangkan bukan hanya ketertiban, melainkan juga ketidaktertiban, seperti konflik yang sering muncul dalam masyarakat, serta harapan akan ketertiban di dalam sebuah komposisi masyarakat antara penegasan diri umat manusia dan kelompok. Ira M. Lapidus, *Sejarah Sosial*, 291-292.

[25] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 92-93 dan Al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin 'ala Syarh Adab al-Dunya wa al-Din (*al-Haramain, 1328*),* 218-219. Baca pula Ibn Khaldun, *Muqaddimah Ibn Khaldun* (Beirut: Dar al-Fikr, 2008), 41.

[26] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 93 dan *al-Nukat wa-al-'Uyun fi Tafsir Al-Mawardi* (Beirut: Dar al-Fikr, 2006), vol. III*,* 221-222.

dan masyarakat.[27] Hal ini yang mendasari perlunya peran pemerintah dalam melakukan intervensi terhadap mekanisme pasar dan mengelola keuangan publik dengan mekanisme yang efektif dan efisien.

Kesejahteraan publik yang dicapai suatu negara melalui usaha perekonomian didukung oleh adanya faktor keamanan yang kondusif seiring dengan pencapaian kemajuan pada sarana-sarana produksi. Dalam konteks politik ekonomi, situasi perdagangan yang aman dengan stabilitas politik yang kondusif akan mempercepat pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan pendapatan perkapita *(al-ta'jur al-ma'mun ma a'tha thamnuh wa ma lam yu'thi fa yakthuru mawaddah)*. Jadi, stabilitas politik dan peningkatkan hasil-hasil produksi akan meningkatkan aset ekonomi, yaitu faktor yang menyebabkan kemajuan ekonomi dan membuka peluang bagi investor asing untuk menanamkan modal. Sebaliknya, situasi politik yang tidak stabil akan mengurangi hasil-hasil produksi, dan pada akhirnya menyebabkan keterbelakangan dan keterpurukan ekonomi, bahkan seluruh bidang kehidupan manusia.[28]

Dalam konteks perilaku ekonomi, etika agama diperlukan oleh pelaku ekonomi dengan para pelaku pasar lainnya dalam bentuk kerjasama ataupun praktek mu'amalah lainnya. Demikian pula yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan kebijakan publik sebagai upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Oleh karena itu, untuk memenuhi terjaminnya secara optimal kepentingan publik, maka negara berkewajiban melakukan pengelolaan sumber-sumber keuangan yang dibutuhkan dalam menerapkan kebijakan ekonomi, baik melalui kebijakan fiscal maupun moneter. Hal ini penting, bukan hanya untuk menjamin teciptanya keamanan masyarakat secara politik, melainkan juga peran negara dalam mengatur sistem sosial-ekonomi yang bertujuan mensejahterahkan masyarakatnya.

Di samping itu, adanya kepentingan publik berarti menjadi tujuan dari pembentukan *imamah* yang harus direalisasikan dalam kehidupan masyarakat, sehingga terkait erat dengan pentingnya harmonisasi peran negara dan masyarakat. Untuk menciptakan hal tersebut, diperlukan aturan-aturan dalam menata kehidupan publik.[29] Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah adalah menjamin terpenuhinya kepentingan publik melalui pengelolaan keuangan negara

---

[27] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 104 dan Al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin,* 250. Hal ini dapat dilihat, khususnya negara-negara dunia ketiga yang mengalami kemunduran ekonomi dan berbagai persoalan yang melingkupinya. Untuk diskusi ini baca Francis Abraham, *Perspectives on Modernization: Toward a General Theory of Third World Development,* Penerjemah: Rusli Karim, *Modernisasi di Dunia Ketiga: Suatu Teori Umum Pembangunan* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991).

[28] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 104 dan Al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin,* 251.

[29] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 94-95 dan Al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin,* 224-226. Dalam analisis M. Arkoun, moralitas fungsional merupakan ciri khas masyarakat yang melahirkan cikal-bakal kapitalisme dan absolutisme kritis menurut hubungal-hubungan fungsional. M. Arkoun, *Essais Sur La Pensee Islamique,* Penerjemah: Hidayatullah, *Membedah Pemikiran Islam* (Bandung: Pustaka, 2000), 252, 274.

yang bukan hanya dibutuhkan dalam menjalankan roda pemerintahan, melainkan juga pemanfaatannya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini, pemerintah secara ekonomi memiliki tanggung jawab dalam mengatur mekanisme pengumpulan pendapatan dan pembelanjaan keuangan publik, menegakan prinsip keadilan dalam pengelolaannya, meningkatkan pertumbuhan ekonomi, menyelenggarakan proyek-proyek kepentingan umum, pemanfaatan sumber-sumber tak bergerak bagi perkembangan ekonomi, dan seterusnya.

Jika demikian halnya, keuangan publik sangat penting dalam rangka menjamin terciptanya integritas sosial dan harmonisasi peran negara-masyarakat. Namun demikian, kajian tentang keuangan publik ini cukup terabaikan dalam kajian ekonomi Islam. Padahal, keuangan publik Islam telah dipraktekkan sejak masa awal Islam dan telah banyak pula karya-karya sarjana Muslim yang membahasnya dalam konteks historis pada periode berikutnya. Beberapa karya tersebut seperti *Kitab al-Kharaj* karya Abu Yusuf (w. 798 M) dan karya Yahya ibn Adam al-Qarashi (w. 818 M), *Kitab al-Amwal* karya Ubayd al-Qasim ibn Sallam (w. 838 M), *Ahkam al-Sulthaniyah* karya Abu Hasan Ali al-Mawardi (w. 1058 M), dan sebagainya.[30]

Pada periode ini banyak studi yang dilakukan secara kontinyu tentang berbagai isu-isu ekonomi dalam pandangan syari'ah.[31] Namun cukup disayangkan, studi tersebut hampir kurang memperoleh perhatian serius dalam bentuk analisisnya, karena terkubur dengan berbagai hasil literatur hukum Islam dan semangat memproduksi ilmu-ilmu keislaman, sehingga rumusan ekonomi Islam khususnya keuangan publik, sama sekali kurang dipertimbangkan dalam penerapan ekonomi Islam kontemporer.

Dalam pengelolaan sumber-sumber pendapatan, instrumen-instrumen keuangan Islam, seperti shadaqah, infaq, dan zakat kurang memperoleh sinerginya untuk memberdayakan masyarakat dan masih cenderung bersifat pemenuhan kewajiban agama bagi setiap individu, tanpa mempertimbangkan peran sosial dan keuangan publik untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Karena hanya pemenuhan kewajiban agama dengan tanpa manajemen pemberdayaannya, maka sumber-sumber pendapatan tersebut belum mampu dijadikan prioritas dalam pengelolaan keuangan negara.

Di samping itu, kajian tentang sistem ekonomi Islam juga tidak cukup hanya melalui sosialisasi teknis, melainkan juga perlu dieksplorasi latar belakang dan sejarah perkembangan pemikiran ekonomi para cendekiawan Muslim hingga terwujudnya konsep mekanisme operasional lembaga keuangan syari'ah

30 Sabahuddin Azmi, Islamic Economics: Public Finance in Early Islamic Thought (Penerjemah: Widyawati), *Menimbang Ekonomi Islam; Keuangan Publik, Konsep Perpajakan, dan Peran Baitul Mal* (Bandung: Nuansa, 2005), 14.

31 M. Nezatullah Siddiqi, "Recent Works on History of Economic Thought in Islam: a Survey", dalam Abul Hasan M. Sadeq dan Aidit Ghazali (ed.), *Readings in Islamic Economic Thought* (Selangor Darul Islam: Longman Malaysia, 1992), 33.

sekarang ini. Dengan kata lain, kajian secara teoritis dan praktis tentang sejarah pemikiran ekonomi Islam memberikan makna tersendiri bagi pengembangan ekonomi Islam. Oleh karena itu, kajian atas karya-karya mereka cukup penting untuk dieksplorasi kembali agar memberikan kontribusi bagi pengembangan ekonomi Islam secara komprehensif, di samping berupaya menemukan relevansi dan signifikansinya dalam ekonomi kontemporer.

Berbagai studi tentang pemikiran ekonomi Islam terutama pada masa klasik cukup penting, khususnya mengeksplorasi pemikiran ekonomi Islam tentang keuangan publik yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara yang mencakup aspek pendapatan dan pengeluaran negara, sehingga teori-teori ekonomi Islam yang pernah dipraktekkan pada masa awal Islam memberikan deskripsi analisis tentang praktek ekonomi pada masa tersebut, dan tentunya, memiliki implikasi bagi praktek ekonomi Islam, khususnya mekanisme keuangan negara saat ini dan masa depan.

Peran negara dalam pengelolaan keuangan publik secara transparan dan akuntabel sangat penting mengingat tingkat kesejahteraan masyarakat masih rendah, kemiskinan masih dirasakan oleh masyarakat, praktek korupsi yang terjadi pada setiap bidang pemerintahan, distribusi pendapatan yang tidak merata, pertumbuhan ekonomi yang rendah, dan berbagai penyimpangan anggaran. Persoalan-persoalan tersebut memerlukan penyelesaian, sehingga kajian keuangan publik cukup signifikan untuk dikaji dalam konteks pengelolaan keuangan negara yang seharusnya digunakan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat melalui mekanisme yang dikelola secara transparan dan akuntabel, baik sumber-sumber penerimaan maupun pengeluaran pemerintah.

Kajian keuangan publik ini secara khusus dibatasi pada persoalan penerimaan dan pengeluaran publik negara dari sisi politik ekonomi. Pada sisi lain, muatan politik tidak dapat dipisahkan dalam karya-karya tersebut telah menyebabkan substansi lain dari materinya, seperti sumber-sumber keuangan negara dalam konteks keuangan publik *(public finance)* belum banyak dikaji bahkan cukup terabaikan di kalangan para ahli, padahal beberapa pemikiran para sarjana Muslim cukup signifikan, bukan hanya sekedar merekam catatan politik kenegaraan pada masa awal Islam, melainkan kekuasaan dan wewenang negara dalam banyak hal, termasuk sektor keuangan, justru menunjukkan adanya politik ekonomi negara berupa peran dan tanggung jawab pemerintah dalam pengelolaan keuangan publik yang digunakan untuk menopang jalannya roda pemerintahan, bahkan untuk kesejahteraan masyarakat. Bahkan, beberapa pemikiran mereka secara kontemporer memiliki signifikansi dalam konteks pengelolaan keuangan negara, khususnya di Indonesia yang menerapkan sistem pengelolaan keuangan berbasis kinerja.

Meskipun demikian, kajian atas keuangan publik cukup luas, sehingga perlu dilakukan identifikasi dari persoalan-persoalan yang ada bidang ini, khususnya

terkait dengan pemikiran keuangan publik dalam karya-karyanya. Lingkup kajian keuangan publik ini difokuskan pada persoalan utama, yaitu pengelolaan sumber-sumber pendapatan dan pengeluaran pemerintah yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Persoalan ini cukup penting dengan melihat kenyataan bahwa adanya distribusi pendapatan di kalangan masyarakat tidak merata dan berbagai penyimpangan terhadap pengelolaan keuangan negara.

Secara historis, beberapa masalah yang dapat dirumuskan yang juga sampai sekarang ini masih menjadi perdebatan secara faktual antara lain peran ekonomi negara dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat, pengelolaan sumber-sumber pendapatan negara, dan mekanisme pengeluaran pemerintah yang digunakan untuk kepentingan publik. Masalah-masalah ini akan dianalisis dengan mengungkap pemikiran para sarjana Muslim tentang keuangan publik, kemudian gagasan-gagasannya secara kontemporer digunakan untuk menganalisis pengelolaan keuangan publik di Indonesia.

Karya inipun akan mengeksplorasi dan memaparkan pemikiran ekonomi Islam tentang keuangan publik pada abad pertengahan yang difokuskan sumber-sumber pendapatan dan pengeluaran pemerintah. Karena itu, pembahasan yang dilakukan terkait erat dengan peran ekonomi negara dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat, upaya pemerintah dengan mekanisme yang ada dalam mencari sumber-sumber pendapatan negara, dan sistem pengelolaan keuangan pemerintah yang dibelanjakan untuk kepentingan publik.

Beberapa kajian tersebut dieksplorasi secara ilmiah dengan mendeskripsikan secara historis sumber-sumber pemikiran ekonomi Islam. Hal ini bertujuan untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik mengenai perjalanan pemikiran ekonomi Islam, khususnya tentang pengelolaan keuangan publik, dan untuk membuka jangkauan yang lebih luas bagi konseptualisasi dan aplikasi ekonomi Islam secara kontemporer.

Signifikansi lain dari kajian keuangan publik ini untuk memaparkan catatan sejarah secara obyektif tentang perjalanan pemikiran ekonomi Islam tentang keuangan publik, sehingga bukan hanya menunjukkan kekhasan pemikirannya yang konstruktif dan inovatif, melainkan juga memberikan kontribusi bagi pengambilan kebijakan keuangan publik. Dalam konteks sosial, kajian keuangan publik ini dapat memberikan kontribusi bagi pengelolaan sumber-sumber keuangan publik yang memiliki nilai etis-religius yang dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan, khususnya pemberdayaan dan kesejahteraan ekonomi masyarakat.

B. Keuangan Publik Perspektif Politik Ekonomi Islam

Keuangan publik dalam ekonomi Islam tidak dapat dilepaskan dari pesan-pesan kewahyuan yang bersifat normatif, namun memberikan keluasan interpretasi jika diterapkan pada aspek-aspek praktis, sehingga kajian ini termasuk

pada wilayah politik ekonomi Islam. Karena itu, epistemologi al-Qur'an tentang semua sistem sosio-sains digunakan untuk mengembangkan suatu teori politik ekonomi Islam, sebagai gambaran keterlekatan proses interaktif-integratif pembentukan tingkah laku dan institusi. Hal ini dinamakan proses suratik yang menjadi rujukan alternatif bagi model sebab-akibat sirkular dan kesinambungan kesatuan realitas. Proses suratik secara esensial sebagai bentuk metodologi yang muncul dan berkembang secara sirkular akibat pandangan dunia yang bersifat teologis.

Aspek positif dalam politik ekonomi Islam adalah mengkaji kesesuaian populasi-kekuatan manusia-teknologi yang menghubungkan masalah yang muncul dalam suatu pembentukan secara regional model masa depan ummah. Proses suratik untuk menggambarkan *modus operandi* transformasi masa depan dalam dunia globalisasi post-modern.

Dalam kajian politik ekonomi, teorisasi dan praktik hukum Islam dan adanya pengaturan melalui pelembagaan syura' pada masa skolastik Islam telah mengatur kekuatan, kesejahteraan, produksi, dan distribusi dalam masyarakat. Tak ada konseptualisasi sains atau pembangunan institusi populer dan pembatasan yang muncul untuk mengatur suatu perkembangan pemikiran dan pemberdayaan pada masa ini. Jadi, masyarakat Muslim mengembangkan dirinya dari prinsip-prinsip tauhid yang berasal dari al-Qur'an.[32]

Ruang lingkup kajian politik ekonomi Islam adalah kepentingan publik. Institusi ijma' dan syura' menjadi konsepsi utama dalam pengawasan pengambilan keputusan dalam pemerintahan. Institusi pengawasan sosial, *al-hisbah*, yang dikemukakan al-Mawardi, Ibnu Taimiyah, dan tokoh lainnya menjadi sumber pengendalian harga yang membutuhkan transformasi etik yang *endogeneus* tentang kebijakan-interrelasi pasar.[33]

Politik ekonomi Islam merupakan suatu disiplin ilmu yang menempatkan teori dan praktek berdasarkan metodologi "kesatuan" atau "epistemologi tauhid".[34] Dengan kata lain, politik ekonomi Islam merupakan studi hubungan interaktif antara kebijakan negara dan tatanan ekologi (subsistem pasar). Interaksi ini akan membangun masyarakat, pendapatan sosial, dan institusionalisasi syari'ah dalam berbagai kondisi kehidupan. Misalnya, suatu relasi pandangan dunia etik-ekonomi dibangun berdasarkan kebutuhan akan pengesaan Allah secara substantif yang dipahami dalam tatanan sosio-sains. Jadi, keberadaan negara akan menguatkan realisasi kesatuan tersebut. Nilai-nilai kemudian menjadi dasar utama bagi transformasi Islam dalam suatu sistem kebijakan pasar yang interaktif dan integratif.

---

[32] Lebih lanjut baca M.A. Choudhury, *The Principles of Islamic Political Economy: a Methodological Enquiry* (London, Eng.: Macmillan & New York, 1993)., dan M.A. Choudhury,*The Foundation of Islamic Political Economy* (London, Eng.: Macmillan & New York, 1992).

[33] M.A. Choudhury,*The Foundation of Islamic Political Economy,* 35-43.

[34] M.A. Choudhury, *The Principles of Islamic Political Economy: a Methodological Enquiry,* 54-60.

Perspektif Islam tentang politik ekonomi memiliki perbedaan mendasar dengan ide-ide politik ekonomi dalam perspektif lain. Dalam hal ini, politik ekonomi dipandang sebagai studi tentang konflik hubungan antara struktur kekuatan, struktur kesejahteraan, dan distribusinya. Politik ekonomi liberal dipahami dalam bentuk relevansi aksi kolektif penerimaan ini yang menyebabkan konflik sosial, tetapi pendapatan minimum pemerintah terintervensi dalam resolusi hubungal-hubungan kekuatan tersebut.

Berdasarkan kategori tersebut di atas, ditemukan pula sudut pandang yang diberikan oleh tipe kebutuhan etik aliran Bentamit, yaitu aliran neo-klasik yang memandang negara sebagai institusi yang mengabsahkan dan memberikan kekuatan bagi kebijakan pelayanan kepentingan suatu kelompok. Pada aliran institusional ditemukan kecenderungan dari aliran sosialis Fabian, aliran filsafat moral, dan aliran filsafat tentang negara kesejahteraan, yang membutuhkan pengendalian moral bagi pasar yang dilembagakan oleh negara.[35] Namun, orientasi neo-klasik dari aliran institusional baru menganggapnya sebagai bagian yang signifikan bagi tema-tema pengaturan dalam dunia organisasi yang optimal.

Tercatat pula bahwa aliran politik ekonomi atau kelembagaan Keynesian[36] mulai melakukan analisis *agregatif* dengan pengembangan dan pemecahan kekuatan konflik yang dibutuhkan dalam transformasi sosial. Keynesianisme tidak menekankan hanya pada institusionalisasi tingkah laku, melainkan hal itu menjadi suatu analisis bagi konsekuensi aktifitas-aktifitas *agregatif* yang memajukan lembaga dalam ekonomi. Institusi pasar dan peranannya dalam bentuk dan distribusi kesejahteraan, ditempatkan dalam ekonomi Keynesian sebagai akhir analisis tentang relasi kebijakan fiskal untuk pertumbuhan dan pembatasan pendapatan. Meskipun demikian, paradigma ekonomi neo-klasik menerima secara *endogenous* aturan-aturan pasar pada semua determinasi dan institusi pemerintahan sebagai suatu refleksi keberadaan sistem pasar. Namun, Keynesianisme tidak memusatkan diri dengan bentuk-bentuk kekuatan tersebut.[37]

Teori pemilihan rasional merupakan pengembangan teori politik ekonomi baru berdasarkan teori neo-klasik yang dikembangkan untuk pelembagaan tingkah laku. Di sini, bagaimana pemilihan rasional diaplikasikan oleh pemerintah dan lembaga, antara lain ahli politik ekonomi yang memandang suatu situasi politik dalam kehidupan demokrasi, munculnya pertukaran yang mungkin pada warga negara, partai-partai politik, pemerintahan dan birokrasi.

---

[35] M.A. Choudhury,*The Foundation of Islamic Political Economy,* 45-49.

[36] Aliran Keynesian merupakan aliran ekonomi yang dicetuskan oleh John Maynard Keynes (1883-1946). Buku revolusionernya pada tahun 1936, *The General Theory of Employment, Interest and Money,* mengajarkan bahwa kapitalisme pada dasarnya tidak stabil dan tidak berkecenderungan ke arah *full employment.* Namun, ia menolak ide tentang ide tentang perlunya nasionalisasi perekonomian, penetapan kontrol upah-harga, dan intervensi dalam penawaran dan permintaan. Mark Skousen, "The Making of Modern Economics: The Lives and Ideas of the Great Thinker"*,* Alih Bahasa: Tri Wibowo BS, *Sang Maestro "Teori-teori Ekonomi Modern: Sejarah Pemikiran Ekonomi* (Jakarta: Prenada Media Group, 2009), 395-434.

[37] Lebih lanjut lihat Choudhury, *et.al., Islamic Political Economy in Capitalist-Globalization: an Agenda for Change* (Malaysia: IPIPE USM, 1997).

Dalam politik ekonomi Marxisme, dapat ditemukan tentang pembenaran secara eksplisit konflik sosial antara kekuatan politik (lembaga) dan kesejahteraan (akumulasi dan distribusi), sebagai suatu "problem epistemologi". Konsep Hegelian tentang kebebasan dunia spirit yang dimotivasi Marxis untuk memikirkan tujuan kebebasan manusia dari kapitalisme dengan memformulasikan konsep persamaan manusia. Marxisme memberikan landasan semua ide tentang realitas hubungan dalam penerimaan kesetaraan ekonomi.[38] Jadi, ekonomisme menjadi dasar fundamental tentang tingkah laku sosial bagi Marxisme. Dalam lingkungan tersebut, Marxisme melakukan studi tentang keberadaan produksi dan distribusi untuk kesejahteraan dan konflik sosial dengan karakteristik distribusi dalam tatanan kelompok kapitalis. Namun, dengan gambaran suatu aturan non-sosial untuk keuntungan, Marxisme bertentangan ide dengan penerimaan harga pasar dalam dikotomi teori tentang nilai dan harga. Hal ini membuat sistem pasar sebagai hal yang tidak nyata, kemudian menyebabkan perubahan etika dan nilai-nilai serta persamaan, atau secara sosial melemahkan transformasi manusia.

Adapun dasar-dasar epistimologi politik ekonomi Islam dapat digambarkan melalui syariah, sehingga bentuk pengetahuan dalam kajian ini sebagai tipe evolusi dan diskursif dengan menekankan keesaan Allah sebagai kebenaran aksiomatik yang dapat mengatur dan memberikan kestabilan dalam hubungan-hubungan interaktif. Struktur hubungan yang menunjukkan integrasi epistemologi-ontik merupakan dasar teori pemahaman tentang moral, etika, dan nilai-nilai yang paling fundamental bagi elemen-elemen realitas sosial ekonomi.[39] Akhirnya, pemahaman sosio-ekonomi dan struktur politik dapat dikonstruksikan dan diregenerasikan, termasuk ide-ide pengaturan keuangan dan kebijakan *numerasi* yang dibentuk oleh dasal-dasar fundamental etika numerasi.

Dalam politik ekonomi Islam, hubungan interaktif bersumber dari syari'ah yang memberikan suatu kepastian bagi negara tentang ketatanegaraannya melalui penerapan syura', khususnya bentuk pengetahuan sebagai hasil dari evolusi epistemologi. Interaksi ini menunjukkan suatu respon mengenai syura'. Evolusi yang terus-menerus dapat menentukan pola kebijakan dan bentuk pasar, merepresentasikan integrasi antara epistemik dan ontik secara sirkular dan unifikasi pengetahuan. Proses-proses interaksi tersebut inilah yang dinamakan proses suratik. *Proses suratik* adalah esensi embrionik dan pengembangan bagi seluruh tatanan sosio-saintifik Islam. Jadi, proses suratik menjadi suatu sistem institusi non-politik dan mengasumsikan esensi tentang unifikasi metodologi universal sebagi proses interaksi dan integrasi.

Signifikansi respon pasar terhadap kebijakan terimplikasi kepentingan penempatan pasal-pasar dan minimalisasi intervensi kelembagaan dalam politik ekonomi Islam. Resensi kelembagaan dibutuhkan bagi pijakan moral sistem

[38] Lebih lanjut lihat Choudhury, *et al, Islamic Political Economy in Capitalist-Globalization: an Agenda for Change,* 98-103.

[39] M.A. Choudhury, *The Foundation of Islamic Political Economy,* 55-61.

pasar.[40] Contohnya institusi regulasi sosial bagi pasar dikenal dengan *hisbah*, yang dikemukakan al-Mawardi. Bentuk konsensus yang dikenal dalam teori hukum Islam, seperti *qiyas* atau *ijma'* sebagai suatu prinsip Islam yang legal dan diperkenalkan oleh Ibnu Hazm. Hal itu diperkenalkan pula oleh al-Ghazali yang menanggapi keberadaan minimalisasi aksioma-aksioma dan aturan-aturan bagi pembentukan esensi pengetahuan dalam isu-isu yang spesifik.

Adapun keuangan publik *(public finance, al-amwal al-'ammah)* merupakan salah satu cabang ekonomi yang membahas pengadaan, pemeliharaan, dan pengeluaran sumber-sumber yang dibutuhkan untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Keuangan publik berkaitan pula dengan aspek-aspek keuangan bisnis pemerintah.[41] Di samping itu, keuangan publik berupaya menganalisis dampak perpajakan dan pembelanjaan pemerintah terhadap situasi ekonomi individu dan lembaga, dan menyelidiki dampaknya terhadap ekonomi secara keseluruhan.

Harvey S. Rossen dan Ted Gayer dalam pengantar bukunya, *Public Finance,* keuangan publik disebut pula dengan istilah *Ekonomi Sektor Publik* atau *Ekonomi Publik,* yaitu suatu cabang ekonomi yang menganalisis berbagai pajak pemerintah dan kebijakan-kebijakan pembelanjaannya.

Keuangan publik dalam konteks syari'ah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan manusia dalam bermu'amalah, khususnya dalam relasi negara-rakyat. Dalam arti, hubungan manusia dengan manusia yang lain memiliki ruang yang bebas, namun hubungan ini memiliki nilai transenden sebagai bentuk kegiatan ekonomi yang kelak akan dipertanggungjawabkan kepada Allah. Jadi, kebebasan manusia, realitas ekonomi, dan akuntabilitas kepada Allah menjadi kerangka kerja bagi para pelaku ekonomi, termasuk penguasa, sehingga kegiatan ekonomi yang dilakukan tidak dapat dilepaskan dari bagaimana niat – amal (aksi) - tujuan bisnis. Realitas inilah yang mendasari aktivitas ekonomi harus dikonsepsikan dari *epistemologi tauhidi*[42] – dalam arti kegiatan ekonomi berkaitan erat dengan konsep ketuhanan, yaitu Allah sebagai Realitas Absolut.

Paradigma tauhidi dalam aktivitas ekonomi berarti manusia harus mempelajari dunia realitas secara holistik sebagai bukti mengetahui dan mengenal Allah – Realitas Tunggal dan Absolut. Ini berarti kegiatan ekonomi diarahkan pada pengakuan secara mendalam akan eksistensi Allah sebagai tujuan akhir (Q.S. 3:28, 5:118).

Jika demikian, epistemologi tauhidi memberikan landasan filosofis bagi kegiatan ekonomi, termasuk keuangan publik, yaitu:[43] *pertama*, *tauhid;* esensi

[40] M. Holland, *al-hisbah fi al-Islam: Public Duties in Islam: the Institution of the Hisbah* (Leicester, Eng.:The Islamic Foundations, 1983).

[41] Sabahuddin Azmi, *Islamic Economics*, 23.

[42] M.A. Choudhury,*The Foundation of Islamic Political Economy,* 75-82.

[43]Ahmad Khurshid, *Economic Development in an Islamic Framework,* dalam Khurshid Ahmad (ed.), *Studies in Islamic Economics* (Jeddah: King Abdul Azis University, 1980), 178-179. Baca pula Muh. Arif, "Toward

dari tauhid ini adalah komitmen total terhadap semua kehendak Allah, melibatkan ketundukan dan tujuan pola hidup manusia terhadap kehendak Tuhan. Kehendak Tuhan merupakan sumber nilai dan menjadi akhir (tujuan) hidup manusia; *kedua*, *rububiyah;* berkait erat dengan hukum Allah atas alam yang memberikan gambaran tentang model ketuhanan bagi pengembangan sumber daya dan hukum-hukumnya yang saling terkait; *ketiga, khilafah*; status dan peranan manusia, khususnya tanggung jawab manusia sebagai wadah *khilafah*. Dari konsep ini dapat diderivasikan konsep-konsep lainnya, seperti amanah, moral, keuangan, bisnis, dan prinsip-prinsip organisasi sosial; *keempat, tazkiyah;* berhubungan dengan pertumbuhan dan ekspansi pada arah kesempurnaan melalui pemurnian sikap dan hubungan. Hasil dari *tazkiyah* ini adalah *falah* (kemenangan di dunia dan akhirat); dan *kelima, akuntabilitas*; prinsip ini timbul dalam diri muslim berdasarkan pada kenyataan akan adanya hari kiamat, di mana semua tindakan (termasuk perilaku ekonomi) manusia dimintai tanggung jawab.

Berdasarkan epistemologi tauhidi ini, keuangan publik diderivasikan dari sistem dan prinsip-prinsip ekonomi Islam yang mengarah pada kemaslahatan umum. Jika demikian, sumber-sumber gagasan tentang keuangan publik dalam Islam diambil dari al-Qur'an, hadits, ijma', dan penalaran logis (*qiyas*). Di samping itu, keuangan publik dipandang sebagai amanah di tangan penguasa yang harus diarahkan, khususnya ditujukan pada lapisan masyarakat lemah dan orang-orang miskin, sehingga tercipta keamanan masyarakat, kesejahteraan umum, dan pendistribusian pendapatan yang adil di antara berbagai lapisan masyarakat.

Pada masa Islam awal, keuangan publik yang dipraktikkan memiliki basis yang jelas pada filsafat etika dan sosial Islam yang komprehensif. Keuangan publik bukan hanya proses keuangan berdasarkan kekuasaan dan wewenang penguasa, melainkan berdasarkan pada petunjuk dari syari'ah dan bertujuan pada kemaslahatan umum. Pada masa Nabi Muhammad Saw., kebijakan keuangan publik masih sederhana yang dipusatkan di Madinah dengan melakukan penghimpunan pendapatan dan mendistribusikannya pada kebutuhan kolektif masyarakat.

Setelah wilayah kekuasaan Islam meluas pada masa Khulafa' al-Rasyidin, khususnya masa Umar bin Khattab, pengelolaan keuangan publik perlu diatur secara sistematis, sebab bukan hanya dibutuhkan dalam pengelolaan pemerintahan, melainkan juga untuk kebutuhan masyarakat di wilayah taklukan. Pada periode ini pula, *bayt al-mal* menunjukkan peran yang signifikan bagi penyelenggaraan pemerintahan juga kemakmuran masyarakat.

Dalam bentuk pengelolaannya, melalui baitul mal keuangan publik didistribusikan untuk kelompok masyarakat lemah dan marginal sehingga tercipta keamanan masyarakat, kesejahteraan umum, dan pendistribusian harta

---

the Syari'ah Paradigm of Islamic Economics: The Beginning of a Scientific Revolution", The American Journal of Islamic Social Science 2 (1) (1985) : 83.

secara adil (Q.S. al-Hashr, 59:7). Jika demikian, sebagaimana diungkapan Abu Yusuf, negara bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat melalui kebijakal-kebijakannya yang konstruktif.[44] Untuk melancarkan peran negara tersebut, diperlukan departemen keuangan yang tetap dan regular (*al-diwan)*. Depertemen ini penting, seperti dinyatakan al-Mawardi, dalam bentuk pendirian kantor keuangan yang tetap ketika banyak pendapatan ditransfer ke pusat dari berbagai wilayah taklukan.[45]

Negara harus menyediakan infrastruktur yang diperlukan bagi perkembangan ekonomi dan kesejahteraan umum. Institusi inipun wajib mengatur dan membiayai pembelanjaan yang dibutuhkan oleh layanan publik. Layanan publik menjadi kewajiban sosial dan harus berstandar pada kepentingan umum. Pada sisi lain, menurut al-Mawardi,[46] jika terjadi defisit anggaran dalam memenuhi kepentingan publik, maka dapat ditetapkan pajak baru atau melakukan pinjaman kepada publik. Kebijakan ini pernah pula dilakukan Nabi untuk membiayai kepentingan perang dan kebutuhan publik lainnya.

Demikianlah keuangan publik telah dipraktekkan sejak masa awal Islam yang berkesinambungan dengan pola-pola pengelolaan, pendistribusian dan kelengkapan administrasi keuangan yang disesuaikan dengan kebutuhan saat itu. Hal ini secara filosofis tertuang dalam al-Qur'an dan hadits yang memberikan rumusan tentang prinsip-prinsip dan cara kerja keuangan, seperti dalam ayat tentang zakat (Q.S. Yunus, 10:103). Meskipun demikian, rumusan-rumusan yang dihasilkan oleh *fuqaha'* dalam hukum Islam dan praktik keuangan yang berkembang selama periode sejarah, khususnya pada masa al-Mawardi, memberikan kelengkapan dan karakteristik terhadap praktik keuangan publik.

C. Studi Pemikiran Keuangan Publik Islam

Untuk menemukan fokus kajian dari pemikiran para sarjana Muslim tentang keuangan publik dan sejauhmana para ahli dengan teori, pendekatan, dan paradigma yang digunakan dalam mengkaji persoalan ini, maka penelusuran atas berbagai kajian ini sangat penting baik dari keluasan pembahasan, originalitas dari karya ini, ataupun fokus utama dari kajian-kajian yang pernah ada.

Studi atas pemikiran para sarjana Muslim tentang keuangan publik lebih banyak menguraikan atau bercampur dengan bidang politik Islam *(fiqh al-siyasah)*, sehingga sisi intelektual dan kecendekiawan pada bidang lain, seperti ekonomi belum banyak diminati oleh para sarjana Muslim dan Barat. Hal ini tentunya perlu dicermati, sebab ada kecenderungan di kalangan para sarjana Muslim pada abad pertengahan banyak menuangkan gagasan yang konstruktif dan cukup komprehensif dalam berbagai subyek keilmuan. Sebagaimana yang ada pada sosok Abu Yusuf, al-Ghazali, al-Mawardi, dan lainnya yang cukup

[44] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj* (Beirut: Dar al-Ma'arif, 1979), 119.
[45] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 199.
[46] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 245.

produktif dalam menghasilkan karya-karya ilmiah dan menguasai dalam banyak bidang, seperti tafsir, hadits, fiqih, filsafat, politik, akhlak, pendidikan, sastera Arab, dan teologi.

Karena itulah, studi ini dilakukan dalam rangka menganalisis gagasan para sarjana Muslim dalam bidang pemikiran ekonomi Islam, khususnya keuangan publik. Beberapa hal yang dapat dicatat dalam karya-karya mereka, antara lain bukan hanya memaparkan sekelumit tentang persoalan negara, melainkan juga mengandung aspek-aspek keuangan publik yang bisa dianalisis untuk menemukan gagasal-gagasan dan praktek keuangan yang terjadi sejak masa awal Islam. Karya monumental mereka memaparkan pula tentang politik ekonomi yang dipraktekkan saat itu, namun belum memperoleh gambaran yang jelas dari segi sistem maupun kebijakan yang dilakukan negara, khususnya untuk memenuhi kepentingan publik. Pada sisi lain, karya-karya yang diproduksi oleh mereka saat itu bukan hanya menunjukkan semangat dan kualitas intelektualnya, melainkan lebih dari itu, menunjukkan suatu minat dan tanggung jawab seorang ilmuwan dalam memandang dan menganalisis kehidupan masyarakat secara luas yang terlingkupi oleh *setting* sosial budaya pada masa tersebut, sebagai ciri khas dari realitas kehidupan masyarakat muslim abad pertengahan.

Untuk menelusuri kajian pustaka yang dilakukan atas karya-karya dan intelektualitas mereka tentang pemikiran ekonomi Islam, maka dilakukan studi literatur yang pernah dilakukan oleh para sarjana Muslim dan Barat. Kepentingan ini di samping untuk meninjau ulang sejauhmana studi-studi tersebut difokuskan pada pemikiran mereka, juga menelusuri sejauhmana studi atau penelitian yang pernah dilakukan tersebut memfokuskan kajiannya pada pemikiran keuangan publik. Tentunya, hal tersebut akan memberikan kejelasan bagi analisis terhadap materi buku ini, sehingga akan ditemukan konsep, teori, atau rumusan lainnya yang belum pernah dikaji atau kurang mendapat perhatian serius dari para pengkaji tentang pemikiran ekonomi Islam sampai sekarang ini.

Kajian keuangan publik Islam, sejauh pengamatan penulis belum banyak dilakukan dan cukup terbatas di kalangan para sarjana Muslim kontemporer maupun Barat. Meskipun demikian, rujukan singkat tentang keuangan publik Islam pada akhir-akhir ini mempresentasikan suatu perkembangan subyek keilmuan ini.

Beberapa literatur klasik yang dapat dikaji dan menjadi sumber utama sebagai produk awal dalam keuangan publik Islam, sebagaimana diklasifikasikan Sabahuddin Azmi, terdiri dari; *pertama,* karya yang berjudul *al-kharaj,* seperti *Kitab al-Kharaj* karya Abu Yusuf (w. 798 M), Yahya ibn Adam al-Qarasyi (w. 818 M), dan Qudamah ibn Ja'far (w. 932); *kedua,* kitab yang berjudul *al-Amwal,* seperti *Kitab al-Amwal* karya Abu Ubaid al-Qasim ibn Sallam (w. 838 M), Humayd ibn Zanjawaih, dan Abu Ja'far ibn Nashir al-Dawudi (w. 1012); *ketiga* karya yang bertitel *Ahkam al-Sulthaniyah,* seperti karya Abu Hasan Ali

al-Mawardi (w. 1058 M) dan Abu Ya'la al-Hambali[47], dan *keempat,* karya-karya bunga rampai yang muncul pada paruh kedua abad ke-5 H, seperti *Kitab al-Muhalla* karya Muhammad Ibn Hazm, *al-Ghiyathi al-Juwayni* karya Imam al-Haramayn al-Juwayni, dan *al-Tibr al-Masbuk fi Nashihah al-Muluk* karya Imam Al-Ghazali.

Secara khusus, kajian atas keuangan publik Islam lebih bersifat historis daripada uraian yang bersifat analisis dan mendudukkannya dalam bahasan ekonomi. Beberapa diantaranya, Aghnide yang menulis *Mohammaden Theories of Finance.*[48] Uraiannya tentang keuangan publik dalam perspektif fiqih cukup lengkap, namun tidak dikaitkan dengan implikasi-implikasi secara ekonomi.

Ben Shemesh telah menulis *Taxation in Islam* sebagai bentuk terjemahan dari beberapa bagian *Kitab al-Kharaj* yang ditulis Abu Yusuf, Yahya Ibn Adam dan Qudamah.[49] Meskipun cukup baik untuk menggambarkan gagasan dari tiga orang penulisnya, namun tidak nampak analisisnya mengenai persoalan keuangan publik.

Karya Abdul Azim Islahi, *Contributions of Muslim Scholars to Economic Thought and Analysis (11-905 A.H./632-1500 A.D),*[50] lebih banyak mengungkap sisi historis kontribusi para sarjana Muslim, dalam pemikiran ekonomi Islam. Uraiannya yang representatif tentang perkembangan pemikiran ekonomi Islam hanya menempatkan gagasan para sarjana Muslimi yang cukup ringkas, sehingga belum menunjukkan gagasan sentralnya dalam keuangan publik.

Adiwarman Azwar Karim menulis tentang *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*[51] yang menguraikan secara singkat perkembangan ekonomi dari para

---

[47]Baik Al-Mawardi maupun Abu Ya'la menulis kitab *Ahkam al-Sulthaniyah* pada akhir pemerintahan Dinasti Buwayhi Shi'ah (945-1055 M) di Baghdad. Al-Mawardi menulis kitab ini sekitar tahun 421 H sebelum kematian Khalifah al-Qadir (w. 422 H), sedangkan al-Farra' sekitar tahun 440 H. Meskipun demikian dapat dicatat beberapa persamaan dan perbedaan keduanya. Aspek persamaannya antara lain: (1) berjudul sama, (2) banyak persamaan dalam susunan bab, sub-judul, dan *ushlub* bahasa. Hanya saja Al-Mawardi membagi 20 bagian dan al-Farra' membagi 17 bagian, (3) bentuk kajian sama dalam ketatanegaraan dan pembagiannya, misalnya bab *jizyah* dan *kharaj,* (4) Al-Mawardi menerapkan metode komparatif antara pendapat madzhab dan aliran Fiqh dengan mengutip pendapat Imam Madzhab, al-Thabari, Abu Yusuf, dan Abu Ubaid, sedangkan al-Farra' banyak mengambil pendapat madzhab Hambali, (5) Al-Mawardi banyak merujuk ayat al-Qur'an, hadits, riwayat sahabat dan tabi'in, kata-kata dan kisah Khalifah Abbasiyah, dan sya'ir, sedangkan al-Farra' tidak mengutip *sya'ir* satupun. Al-Mawardi mengutip hadits sebanyak 124 dan al-Farra' hanya 84 hadits dengan sanad yang lebih panjang, (6) Keduanya memiliki fasal dan bahasan yang hampir sama uraiannya, seperti pada bagian *wazir tanfidz.* Adapun aspek perbedaannya antara lain: (1) pada bagian *muqaddimah,* Al-Mawardi menerapkan metode komparatif dalam pembahasannya, sedangkan al-Farra' mengikuti metode madzhab Hambali tanpa perbedaan pendapat dan dalil-dalilnya, (2) Al-Mawardi tidak mensyaratkan keturunan Quraish pada *wazir tanfidz*, sedangkan al-Farra' mensyaratkannya.

[48] Aghnide, *Mohammedan Theories of Finance* (New York: McGraw-Hill, Inc., 1969)

[49] Ben Shemesh, *Taxation in Islam* (Leiden: E.J. Brill, 1965).

[50] Abdul Azim Islahi, *Contributions of Muslim Scholars to Economic Thought and Analysis (11-905 A.H./632-1500 A.D)* (Jeddah: IERC King Abdul Aziz University, 2004).

[51]Adiwarman Azwar Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* (Jakarta: Rajawali Pers, 2006).

pemikira abad klasik dan pertengahan, namun uraiannya yang ringkas tidak menunjukkan suatu analisis ekonomi dan teori-teori keuangan publik yang berkembang saat itu.

Irfan Rana menjelaskan cacatan sejarah tentang pengelolaan keuangan publik pada masa Umar Ibn Khattab dengan karyanya *Economic System under Umar the Great*[52], namun tidak dijumpai eksplorasi teori-teori tentang persoalan tersebut.

Karya-karya lain yang secara khusus membahas keuangan publik Islam antara lain S.A. Siddiqui menulis *Public Finance in Islam*[53] yang menguraikan tentang perkembangan keuangan publik pada Islam awal berdasarkan pendapat *fuqaha',* namun sama sekali tidak ditemukan teori-teori tentang keuangan publik.

Karya 'Abd al-Salam Balaji, *al-Maliyat al-'Ammah 'inda al-Mawardi wa Ibn Khaldun,*[54] cukup representatif dalam memaparkan keuangan publik Islam yang mengkomparasikan pemikiran al-Mawardi dan Ibn Khaldun. Namun, uraiannya kurang memaparkan penjelasan secara analisis dan keterkaitannya dengan keuangan publik modern kurang mendapat penjelasan yang memadai.

Yasin Ghadi dalam *al-Amwal wa al-Amlak al-'Ammah fi al-Islam wa-Hukm al-I'tida' 'Alaiha* [55] memberikan analisis hukum Islam tentang keuangan publik *(al-mal al-'am)* yang dihubungkan dengan konsep harta dan pengelolaannya berdasarkan kaidah-kaidah dan hukum Islam. Namun, karya ini kurang banyak mengungkap dimensi keuangan publik dan penerapannya melalui kebijakan pemerintah.

Mahmud Julayd dalam *Qira'at fi al-Maliyat al-'Ammah fi al-Islam*[56] melakukan analisis terhadap konsep keuangan publik *(al-maliyat al-'ammah)* dan penerapannya dalam pemerintahan Islam pada masa klasik, sehingga relevansi keuangan publik dalam konteks pemerintahan sekarang ini tidak cukup memberi penjelasan yang lengkap.

M. Nejatullah Siddiqi melalui karyanya, *Teaching Public Finance in Islamic Perspective*,[57] menjelaskan secara komprehensif tentang keuangan publik Islam dan penerapannya dalam konteks ekonomi modern di negara-negara Muslim. Namun, karena karya ini lebih bercorak "modul" sebagai bahan kuliah, sehingga tidak ditemukan analisis mendalam tentang "diskusi" pengelolaan keuangan publik dari para pemikir ekonomi Islam.

Kajian penting keuangan publik dalam Islam dapat ditemukan pula pada karya

---

[52]Irfan Rana, *Economic Shstem under Umar the Great* (Lahore: t.p., 1977).

[53]Siddiqui, S.A., *Public Finance in Islam* (Lahore: Sh. Muh. Ashraf, 1965).

[54]'Abd al-Salam Balaji, *al-Maliyat al-'Ammah 'inda Al-Mawardi wa Ibn Khaldun* (al-Mansurah: Dar al-Kalimah li al-Nashr wa al-Tawzi', 2000).

[55] Yasin Ghadi, *al-Amwal wa al-Amlak al-'Ammah fi al-Islam wa Hukm al-I'tida' 'Alaiha* (Mu'tah: Mu'assasah Ram, 1994).

[56] Mahmud Julayd, *Qira'at fi al-Maliyat al-'Ammah fi al-Islam* (Jeddah: IDB-IRTI, 1995/1415).

[57] M. Nejatullah Siddiqi, *Teaching Public Finance in Islamic Perspective* (Jeddah: Centre for Research in Islamic Economics King Abdul Aziz University, 1413/1992).

Zafar Iqbal, *an Islamic Perspective on Public Finance.*[58] Karya ini mengungkap keuangan publik yang membahas secara komprehensif teori keadilan dalam ekonomi, teori pajak, teori anggaran, dan organisasi komersial sektor keuangan publik. Meskipun karya ini membandingkan teori-teori tersebut perspektif Islam dan Barat, namun kurang memberikan analisis politik ekonomi Islam.

Ziauddin Ahmad dalam *Public Finance in Islam*[59] memberikan gagasan awal tentang komparasi keuangan publik perspektif Islam dan ekonomi konvensional tentang instrumen kebijakan fiskal. Namun, karya ini cukup ringkas sehingga tidak mengungkap secara lengkap aspek-aspek lain keuangan publik.

Mohammad Akram Khan dalam *Public Finance in Islam (a Bibliography of Works in English)*[60] melakukan input kepustakaan dari literatur-literatur berbahasa Inggris yang membahas materi keuangan publik. Karena karya ini hanya memberikan sumber data dalam bentuk bibliografi keuangan publik, sehingga diperlukan penelusuran lebih jauh tentang karya-karya subyek ini.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, literatur yang mengkaji pemikiran keuangan publik Islam belum terfokus, dan juga diperlukan implementasinya dalam pengelolaan keuangan publik kontemporer, khususnya pengelolaan keuangan negara di Indonesia. Oleh karena itu, studi ini perlu memfokuskan pada persoalan keuangan publik termasuk teori-teori yang mungkin dicetuskan dalam karya-karya mereka, analisis teks dan historisitasnya, serta implikasi-implikasinya dalam ekonomi.

Untuk memahami ide-ide dan pemikiran mereka tersebut diperlukan suatu metode yang tepat dan memiliki akurasi dalam pengungkapan dan analisisnya. Karena itu, studi atas keuangan publik termasuk studi tekstual terhadap pemikiran tokoh dengan karya-karya yang diproduksinya sebagai sumber utama penulisan buku ini. Meskipun demikian, studi ini tidak mengabaikan *setting* sosio-budaya dan intelektual yang mengitarinya sepanjang dibutuhkan dalam pengkajian dan bentuk personifikasi dari idealitas dan gagasan masyarakat yang berkembang pada masa tersebut. Karena bersifat historis, maka pembacaan atas "teks" dan menganalisis "konteks"-nya menjadi penting untuk mengeksplorasi gagasan-gagasan para sarjana Muslim.

Untuk memahami sejarah pemikiran ekonomi Islam, khususnya keuangan publik, pendekatan yang terpaku pada analisis kritis pada teks-teks saja tidaklah memadai, sebab melalui studi komparatif teks-teks yang umumnya berisikan idealisasi dari situasi sosial yang dihadapi dan doktrin yang seharusnya dipancarkan dalam kehidupan pribadi dan sosial, tidaklah dapat memberikan gambaran yang sesungguhnya tentang persoalan tersebut. Karenanya, studi

---

[58] Zafar Iqbal, *an Islamic Perspective on Public Finance* (University of South Australia, 2003).

[59] Ziauddin Ahmad, *Public Finance in Islam* (IMF: IMF Working Paper, 1989).

[60] Mohammad Akram Khan, *Public Finance in Islam (a Bibliography of Works in English)* (Jeddah: Islamic Economics Research Centre King Abdul Aziz University, 2009).

tekstual harus dilengkapi dengan studi atas realitas sosial dan dinamika historis,[61] sehingga akan terbuka perspektif yang lebih jelas tentang dinamika dan kehidupan agama itu sendiri.

Studi tekstual dengan pandangan filosofis tertentu memungkinkan terumuskannya ide-ide Islam dan acuan dasar bagi seluruh lapangan kehidupan, sebab menghasilkan suatu "struktur sosial" dan "pola perilaku" yang diperkirakan sebagai salinan murni dan orisinal dari "doktrin Islam."[62] Studi realitas sosial dan dinamika historis digunakan untuk memahami terwujudnya suatu ajaran dengan pemeluk agama melalui internalisasi, yaitu penghayatan dan penjelmaan keutuhan ajaran tersebut dalam kehidupan pribadi dan corak hubungan sosial.[63]

Kajian ini merupakan eksplorasi dari analisa secara filosofis dalam waktu tertentu di masa lalu, maka secara metodologis menerapkan pendekatan sejarah (*historical approach*).[64] Bentuk pendekatan sejarah antara lain berupa studi biografis, yaitu studi atas kehidupan seseorang dalam hubungannya dengan masyarakat, sifat-sifat, pengaruh pemikiran dan idenya, serta pembentukan watak tokoh tersebut selama hidupnya.[65] Dengan kata lain, keberadaan seorang pemikir dimanapun tidak akan dapat melepaskan diri dari bentukan sejarah yang mengitarinya.[66]

Untuk mengungkap secara mendalam pemikiran para sarjana Muslim tentang keuangan public Islam, maka sumber informasi diperoleh dari karya-karya original mereka. Beberapa di antaranya *Ahkam al-Sulthaniyah wa Wilayat al-Diniyah* al-Mawardi, *Kitab al-Kharaj* karya Abu Yusuf*, Kitab al-Amwal* karya Abu Ubaid, *Ahkam al-Sulthaniyah* karya Abu Ya'la, *al-Muhalla* karya Ibn Hazm, *al-Ghiyatsi al-Juwayni* karya al-Juwaini, dan *al-Tibr al-Masbuk fi Nashihah al-Muluk* karya Al-Ghazali, dan buku-buku lain yang berbentuk uraian, komentar, dan penjelasan pemikiran para sarjana Muslim, atau terkait dengan fokus kajian keuangan publik.

Buku ini terdiri dari tujuh pembahasan. Bagian pertama merupakan pendahuluan yang memaparkan latar belakang dan fokus pembahasan penelitian ini, serta tujuan dan signifikansi kajian ini baik secara teoritis maupun akademik. Kerangka teori diuraikan untuk melakukan pendekatan terhadap fokus kajian, khususnya tentang keuangan publik dan politik ekonomi Islam. Tinjauan pustaka

[61] Taufik Abdullah (ed.), *Sejarah dan Masyarakat: Lintasan Historis Islam di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1987), 9-12.

[62] Taufik Abdullah (ed.), *Sejarah dan Masyarakat,* 10.

[63] Taufik Abdullah (ed.), *Sejarah dan Masyarakat,* 7.

[64] Ilmu penelitian modern membagi penelitian kepada lima bentuk, yaitu penelitian sejarah, deskripsi, eksperimental, *grounded research*, dan tindakan. Keunggulan penelitian searah antara lain ia mampu menyelidiki secara kritis mengenai pemikiran yang berkembang di zaman lampau dan mengutamakan sumber primer. Lihat M. Nazir, *Metode Penelitian* (Jakarta: Ghalia Indonesiia, 1984), 141-143.

[65] M. Nazir, *Metode Penelitian,* 62.

[66] Lihat Mark B. Woodhouse, *A Preface to Philosophy* (California: Worddworth Publishing Company, 1984), 3, dan bandingkan dengan Anton Bekker, *Metode-metode Penelitian Filsafat* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), 141-143.

digunakan untuk melakukan kritik terhadap persoalan keuangan publik dan pemikiran para sarjana Muslim. Adapun metode yang digunakan pada kajian ini sebagai bentuk pendekatan secara ilmiah dalam mengungkap lingkup keuangan publik.

Bagian kedua memaparkan filsafat ekonomi dan kesejahteraan negara. Pada bagian ini akan dipaparkan filsafat ekonomi sebagai landasan pemikiran para tokohnya tentang peran ekonomi negara dalam pengelolaan keuangan publik. Adapun uraian dimensi negara kesejahteraan Islam memfokuskan pada model "*welfare state*" yang menekankan moralitas agama dan etika dunia yang berimplikasi terhadap perilaku ekonomi dalam mencapai kesejahteraan masyarakat.

Bagian ketiga menjelaskan peran negara dalam keuangan publik. Pada bagian ini diuraikan studi ilmiah tentang keuangan publik. Pengertian dan ruang lingkup keuangan publik dikaji berdasarkan perspektif keuangan publik positif dan normatif untuk mengetahui kedudukan ilmu ini sebagai cabang dari ilmu ekonomi. Kemudian uraian survey historis perkembangan keuangan publik untuk mengetahui persamaan, perbedaan, dan kontinuitas kajian ini pada masa modern. Berikutnya diuraikan peran ekonomi pemerintah, kegagalan mekanisme pasar dan campur tangan pemerintah. Kemudian akan dikaji tentang ummah dan pembangunan ekonomi berdasarkan ayat-ayat al-Qur'an tentang ummah, predikat dan pemaknaannya dalam konteks pembangunan ekonomi. Adapun uraian institusi hisbah terkait dengan peran utama lembaga ini sebagai supervisor dan regulator pasar dalam mengontrol mekanisme pasar.

Bagian keempat menjelaskan sumber-sumber pendapatan negara. Pada bagian ini akan dipaparkan pengertian dan bentuk-bentuk pendapatan negara sebagai sumber-sumber utama bagi pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan dan menciptakan kesejahteraan masyarakat. Adapun pendapatan pajak dan pendapatan non-pajak dibahas dalam bentuk uraian sumber-sumber pendapatan pemerintah pada masa itu berupa *fay', jizyah, kharaj, ghanimah, zakat*, dan sumber-sumber alam. Pembahasan tentang zakat diuraikan secara luas mengingat jenis pendapatan ini cukup strategis sebagai bagian dari kebijakan fiskal pemerintah.

Bagian kelima menjelaskan tentang pengeluaran pemerintah. Uraiannya dimulai dengan pengertian dan kedudukan pembelanjaan publik dalam sistem ekonomi Islam. Kriteria pengadaan proyek kesejahteraan diuraikan dengan menerapkan prinsip *mashlahah* dalam pencapaian kesejahteraan masyarakat yang dianalisis dengan teori barang publik. Adapun tujuan pengeluaran publik akan dibahas sesuai dengan kebutuhan negara dalam membelanjakan harta tersebut, baik menjalankan roda pemerintahan maupun mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kemudian jenis pengeluaran pemerintah diuraikan sesuai dengan pendapatan yang diperoleh pemerintah sesuai dengan pos-pos masing-masing,

seperti *zakat, ghanimah, dan fay'*. Sedangkan sistem pendistribusian pendapatan publik diuraikan dengan membandingkan pemikiran para sarjana Muslim dengan para ahli keuangan publik, seperti Harvey S. Rossen, Ted Gayer, John F. Due, dan lainnya terkait dengan prinsip-prinsip pengeluaran pemerintah.

Bagian keenam merupakan penerapan pemikiran sarjana Muslim dalam konteks pengelolaan keuangan negara sekarang ini, khususnya di Indonesia. Pada bagian ini akan diuraikan peran negara dalam pembangunan, pengelolaan keuangan negara di Indonesia, dan pembelanjaan pemerintah.

Bagian ketujuh merupakan penutup. Pada bagian ini diuraikan kesimpulan dari pembahasan yang telah dilakukan sebelumnya.

BAB II
FILSAFAT EKONOMI DAN NEGARA KESEJAHTERAAN DALAM EKONOMI ISLAM

A. Filsafat Ekonomi

Pada bagian ini akan dijelaskan tentang filsafat ekonomi yang mendasari ide, gagasan, dan pemikiran para sarjana Muslim tentang ekonomi, khususnya keuangan publik. Pembahasan filsafat ekonomi ini cukup penting, sebab pemikiran tokoh tidak dapat dilepaskan dari pandangan hidup, cita-cita ideal, dan nilai-nilai religius yang dianutnya. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa keuangan publik sebagai bagian dari disiplin ilmu ekonomi yang salah satunya memfokuskan pada peran pemerintah dalam kegiatan ekonomi dipengaruhi oleh pandangan filosofis dari para pengkajinya. Dalam konteks ini, para sarjana Muslim yang populer dengan karya monumental terkait dengan bidang politik dan ketatanegaraan, tentunya mereka memiliki cara pandang yang khas terkait dengan kebijakan dan politik ekonomi pemerintah dalam menjalankan kekuasaan dan mengatur aspek-aspek ketatanegaraan.

Para sarjana Muslim banyak mendiskusikan dasar-dasar filsafat ekonomi yang berhubungan dengan perilaku ekonomi *(economic behaviour)* dan keuangan publik *(public finance)*. Beberapa pemikiran tersebut tersebar dalam karya-karya mereka yang beragam. Jadi, pemikiran para sarjana Muslim merupakan hasil interpretasi dan kontekstualisasi terhadap sumber-sumber syari'ah, dan refleksi dari mobilitas dan peranannya tokoh itu sendiri.

1. Kebutuhan Dasar Manusia, Perilaku Ekonomi dan Tradisi Masyarakat

Manusia adalah makhluk sosial dan politik. Secara alamiah, manusia bersifat lemah dalam memenuhi semua kebutuhan hidup. Ia berbeda satu sama lain baik dari aspek fisik, psikis, hereditas, dan potensi lainnya, sehingga memerlukan orang lain dan melakukan kerjasama, kemudian mendirikan suatu komunitas melalui lembaga negara. Tujuan manusia dalam bermasyarakat dan bernegara adalah memenuhi kebutuhan kolektif dan mewujudkan tatanan sosial yang menciptakan kesejahteraan masyarakat, bahkan untuk mempersiapkan diri agar mencapai kebahagiaan abadi di akhirat dengan menjalankan syari'at secara benar. Institusi negara yang dipimpin oleh kepala pemerintahan diperlukan untuk menciptakan keserasian dan keharmonisan dengan aturan-aturan yang ditetapkannya kepada masyarakat,[67] tak terkecuali kehidupan ekonomi masyarakat.

[67] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 3 dan 5, Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 92-94..

Sebagai contoh, al-Ghazali dan al-Mawardi, sebagaimana para filosof Muslim dan tokoh moralis, sangat mendukung adanya ketidaksetaraan sosial. Ia menegaskan bahwa Tuhan, dalam kebesaran kearifan-Nya dan keadilan ketetapan-Nya, telah menjadikan manusia memiliki kategori dan tingkatan yang berbeda. Perbedaan-perbedaan tersebut menyebabkan satu sama lain saling bekerjasama dalam berupaya meningkatkan kehidupan ekonomi, termasuk hubungan negara-masyarakat,[68] dalam melaksanakan program-program ekonomi.

Teori "welfare sosial" al-Mawardi, misalnya, dibangun atas dasar teori ketidakberdayaan manusia yang menjadi faktor penting dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Manusia, menurut bahasa al-Qur'an adalah lemah. Namun, justru kelemahan inilah sebenarnya yang menjadi tanda karunia dan pertolongan Allah.[69] Selain itu, kebutuhan untuk saling membantu menjadi dasar dari perbedaan individu, karena jika setiap orang sama, tak ada seorangpun yang akan memberikan pertolongan kepada yang lain.

Dalam karya tafsir, al-Mawardi mengutip ayat al-Qur'an tentang perbedaan manusia (Q.S. Hud, 11:118-119). Ayat tersebut merujuk kepada perbedaan dalam hal rezeki, yang menjadi ketetapan Allah, dalam perbedaan ekonomi pada kenyataannya, sebagaimana yang ia amati, sebagian orang ada yang kaya, sedangkan yang lain miskin. Hal ini merupakan konsekuensi dari maksud Allah.[70]

Adapun argumen al-Mawardi mengutip ayat al-Qur'an:

والله فضل بعضكم من بعض فى الرزق

"Dan Allah melebihkan sebagian kamu dari sebagian yang lain dalam hal rezeki." (QS. al-Nahl, 16:71).

Menurut penafsiran al-Hasan al-Bashri, ayat tersebut merujuk perbedaan ekonomi dari segi perolehan pendapatan. Al-Arzanjani mengomentari pendapat al-Mawardi tersebut, bahwa Allah menjadikan manusia berbeda dalam hal pendapatan, sehingga sebagian memiliki keunggulan karena pendapatannya. Namun, karena manusia adalah sama dan bersaudara, maka hendaknya kelebihan pendapatan itu diberikan kepada orang yang membutuhkan, sehingga mereka ikut menikmati, khususnya persamaan dalam hal makanan dan pakaian.

---

[68] Al-Mawardi, *Tashil al-Nadzar wa Ta'jil al-Dzafar fi Akhlaq al-Malik wa Siyasah al-Mulk,* editor R. Al-Sayyid (Beirut: Dar al-Fikr, 1987), 97 dan Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 93-94.

[69] Bagi Al-Mawardi, manusia adalah makhluk sosial yang membutuhkan orang lain *(al-insan mathbu' 'ala al-iftaqar ila jinsihi wa isti'anatuhu shifat lazimat li thabi'ihi wa-khilqah qa'imah fi jawharihi)*. Sebab, manusia adalah lemah, sehingga ketidakberdayaannya menuntut bekerja sama dan pertolongan orang lain (QS. al-Nisa', 4:28). Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 92 .

[70] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 94 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin,* 225.

Pemikiran tersebut berdasarkan argumen bahwa kesejahteraan masyarakat ini menuntut agar tidak setiap orang makmur secara merata. Jadi tampaknya, para sarjana Muslim menganggap bahwa stratifikasi sosial manusia sebagai sesuatu yang tidak terelakan. Bahkan menurut sebuah perspektif yang menganggap lebih penting daripada individu yang terperangkap di dalam jasadnya, pelapisan sosial itu diperlukan.[71] Gagasan al-Mawardi ini menunjukkan bahwa perbedaan tingkat ekonomi pada manusia atau masyarakat menjadi karakter alamiah, dan perbedaan ini sebagai rahmat Allah agar manusia saling memberikan bantuan, dan pada sisi lain, peran pemerintah dalam mengupayakan distribusi pendapatan secara adil dan merata.

Dalam penafsiran al-Thabari and al-Zamakhsyari, ayat tersebut merujuk pada agama, yaitu seandainya Allah menginginkan, Dia akan menjadikan seluruh manusia menjadi Muslim. Akan tetapi, yang terjadi sekarang, sebagian mereka mengikuti kebenaran, sedangkan yang lain mengikuti kemunkaran.[72] Fakhruddin al-Razi dan al-Baidhawi lebih menekankan bahwa ayat ini sebagai bukti bahwa Allah telah memberi kepada manusia kapasitas untuk memilih antara kebenaran dan kemunkaran.[73] Bagi Ibn Katsir, ayat tersebut dijadikan bukti bahwa keimanan tidak timbul secara sukarela, tetapi diciptakan Allah.[74]

Fakhruddin al-Razi memahami ayat tersebut secara luas sebagai rujukan terhadap perbedaan dalam hal agama, moral, dan perbuatan. Akan tetapi, ia menolak bahwa ayat itu menjadi rujukan bagi perbedaan dalam hal warna kulit, bahasa, pendapatan, dan pekerjaan.[75] Sedangkan al-Thabari dan Ibn Katsir menginformasikan, kemudian menolak pandangan yang bersumber dari al-Hasan al-Bashri, bahwa ayat tersebut merujuk pada perbedaan dalam hal pendapatan dan penundukan sebagian manusia oleh sebagian yang lain.[76] Jadi, al-Mawardi dalam menafsirkan ayat ini tidak mendapat dukungan dari tafsir klasik, yaitu rujukan terhadap perbedaan sosial.

Kemudian terkait dengan hubungan kebutuhan manusia dengan etika, al-Mawardi menjelaskan bahwa keberagaman etika disebabkan adanya perubahan perilaku dalam setiap keadaan dan evolusi adat kebiasaan yang terjadi pada setiap masyarakat. Setiap masyarakat menemukan keluasan adab pada masanya, melakukan transformasi kebiasaan dari pola-pola kebiasaan

[71] Secara rinci baca Al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin,* 96-99 dan lihat pula karya lainnya, Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 3-5.

[72] Abu Ja'far al-Thabari, *Jami' al-Bayan 'an Takwil Al-Qur'an* (Cairo: al-Halabi, 1954), Vol. XV, 531, dan Mahmud bin 'Umar al-Zamakhsyari, *al-Kasysyaf 'an Haqa'iq al-Tanzil wa-'Uyun al-Aqawil* (Cairo: Al-Halabi, 1996), vol. II, 298.

[73] Fakhruddin al-Razi, *Tafsir al-Kabir* (Beirut: al-Tijariyah, 1993), vol. XVIII, 76, dan Al-Baidhawi, *Anwar al-Tanzil wa-Asrar al-Ta'wil* (Beirut: Dar al-Fikr, 1984), vol. I, 450.

[74] Ibn Katsir, *Tafsir Al-Qur'an al-'Adzim* (Beirut: Dar al-Fikr, 1966), Vol. III, 586.

[75] Fakhruddin al-Razi, *Tafsir al-Kabir,* vol. XVIII, 77.

[76] Abu Ja'far al-Thabari, *Jami' al-Bayan 'an Takwil Al-Qur'an,* vol. XV, 534-535, dan Ibn Katsir, *Tafsir Al-Qur'an al-'Adzim,* Vol. III, 586. Rujukan dari al-H{asan al-Bashri dikutip pula oleh Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 92.

yang lama. Jadi, perubahan adat kebiasaan sebagai bagian dari pola-pola perubahan kebudayaan selalu terjadi dalam kehidupan sosial dan berevolusi dengan kondisi masyarakat sekitarnya. Pada intinya, kebiasaan masyarakat terkait erat dengan cara, sikap, dan perilaku masyarakat dalam memenuhi kebutuhan ekonomi dan menciptakan stabilitas sosial.

Suatu adat kebiasaan semakin dikenal dalam masyarakat yang memahami, menghayati dan konsisten terhadap aturan-aturan yang ada di dalamnya. Proses "pembahasaan" kebiasaan yang menjadi wacana masyarakat akan menjadi stabil dan diikuti masyarakat, ketika kebiasaan ini mampu menggugah jiwa, dihayati dengan seksama, lalu disusun preposisi-preposisi dan premis-premis sehingga menghasilkan kaidah-kaidah dan prinsip-prinsip yang mengatur dan bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat.

Tentunya, hal ini dikaji dalam berbagai cabang ilmu pengetahuan yang mempunyai metode dan pendekatan ilmiah, melalui beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu[77] memelihara kebiasaan masyarakat dari berbagai penyimpangan, memperhatikan aturan-aturan dan hukum-hukum pada adat istiadat masyarakat pada zamannya, menyebarluaskan kebiasaan yang baik dan bermanfaat, mengkaji ulang dengan argumen-argumen yang logis dan obyektif kebiasaan yang sudah dikenal masyarakat saat itu, dan menyusun preposisi-preposisi dan premis-premis secara sistematis yang menghasilkan prinsip-prinsip dasar dan kaidah-kaidah bagi etika masyarakat.

Jadi, sikap pendorong (motif) melakukan kebajikan akan disempurnakan dengan kebiasaan baik yang muncul dalam kehidupan sosial berdasarkan akal dan hukum agama, namun harus tetap dipatuhi agar tidak terpisah dari kelompok sosial dan bukan menjadi tujuan moralitas. Dalam hal ini, al-Mawardi mengungkapkan etika yang terkait dengan salah satu proses ekonomi, yaitu konsumsi.

Di antara kebiasaan manusia yang beragam, makanan dan minuman harus dikonsumsi secukupnya agar bermanfaat untuk melindungi jiwa dan menjaga tubuh. Manusia tidak boleh mengekang nafsu selera dengan sengaja meninggalkan kebutuhan minuman dan makanan *(shahwah al-ashshay' al-ladhidhah wa munaza'ah al-nufus ila thalab al-anwa' al-shahiyah),* dan juga tidak boleh terlalu berlebih-lebihan menuruti selera *(shahwah al-ziyadah 'ala qadra al-hajah wa-al-ikthar 'ala miqdar al-kifayah)* yang dicela akal dan syari'at.[78]

Kasus pertama bisa melemahkan organ tubuh, sehingga tidak mampu melaksanakan ibadah. Sementara kasus kedua, manusia memperturutkan perasaan dibandingkan akal, tubuh dibandingkan jiwa. Posisi tengah juga harus diterapkan dalam selera menikmati makanan lezat, karena sangat

[77] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 262-268.
[78] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 263-268 dan al-Arzanjani*, Minhaj al-Yaqin*, 556-566.

penting dalam mencegah selera makan berlebihan yang harus selalu dilayani, atau sepenuhnya melumpuhkan dengan mengatasinya.

Demikian pula pakaian, sesuai dengan akal dan syari'at, pakaian hanya dibutuhkan untuk melindungi tubuh dan terutama menutupi aurat. Sementara keindahan dan perhiasan dalam berpakaian harus mempertimbangkan kebiasaan wilayah *(al-'adah)* dan kategori sosial *(al-'urf)*, seperti dunia Timur mempunyai mode busana berbeda dengan Barat, dan para pedagang mempunyai gaya pakaian berbeda dengan tentara. Orang kaya harus mengenakan busana sesuai dengan posisinya agar tidak dianggap kikir, demikian juga orang miskin harus menyesuaikan diri untuk tidak boros dan berbusana memalukan.[79]

Gagasan al-Mawardi tentang pemenuhan kebutuhan manusia lebih komprehensif bukan hanya sekedar memenuhi tingkat-tingkat kebutuhan manusia, yaitu khususnya kebutuhan primer. Hal terpenting adalah pemenuhan kebutuhan dasar manusia yang disertai dengan etika dalam mencari maupun menggunakan barang-barang atau benda yang dibutuhkannya untuk dikonsumsi dengan memperhatikan aspek agama, aspek sosial, dan aspek kesehatan. Bahkan, etika sosial menjadi ukuran penting bagaimana seseorang memenuhi kebutuhan ekonomi.

2. Sumber-sumber Ekonomi dan Jenis Pekerjaan Manusia

Manusia sebagai makhluk sosial selalu memiliki kebutuhan agar tetap bereksistensi dalam melangsungkan kehidupan dan menegakkan agama, sehingga kebutuhannya harus terpenuhi. Setiap orang memiliki sumber-sumber ekonomi yang berbeda dan sarana-sarana produksi yang beragam agar mereka dapat bersatu dengan keanekaragaman tersebut. Kesamaan mereka dalam suatu sumber-sumber ekonomi dapat menyebabkan kelemahan dan ketiadaan kerjasama dalam memanfaatkan sarana-sarana produksi dapat menyebabkan kerusakan. Pada sisi lain, hal ini mungkin mengandung suatu hikmah Allah kepada manusia. [80]

Allah Swt. telah memberikan karunia untuk kebaikan manusia lalu diberikan petunjuk dalam mengelola kehidupan, sehingga manusia dapat mengembangkan pekerjaannya dengan mengelola berbagai sumber daya ekonomi dalam memenuhi hajat hidup orang banyak, dengan tetap berlandaskan agama yang mengatur hukum-hukumnya dan akal yang menegakkan kehidupannya. Pada akhirnya, manusia mampu memenuhi kebutuhan dengan mencari sumber-sumber ekonomi, sehingga melenyapkan kelemahan individualnya dan mengendalikan hawa nafsu yang dapat menyebabkan

[79] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 264-266 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin,* 556-566.

[80] Tanpa kesenjangan ini, tidak ada tolong menolong antar sesama manusia dan tanpa tolong menolong, tidak ada kehidupan dunia yang bisa bertahan. Pandangan ini disebarkan para filosof muslim dengan mengangkat kembali pandangan Aristoteles, terutama pandangan politiknya, dan Plato. Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 153 dan al-Arzanjani*, Minhaj al-Yaqin,* 363.

pertikaian dalam mengelola sarana-sarana produksi.[81]

Jadi, kemampuan manusia dalam menemukan berbagai komoditas dan sumber daya ekonomi, seperti tumbuhan dan hewan harus diikuti dengan kemampuan pengelolaan, seperti pekerjaan yang sesuai dengan bidang produksi ekonomi tertentu.[82] Di sinilah terletak hubungan-hubungan sosial dengan adanya keberagaman aspirasi atau pekerjaan tertentu, sehingga para petani mengurus tanamannya, para tukang mengurus kerajinan tangannya, para peternak mengurus hewan pemeliharaannya, dan para pedagang berkonsentrasi pada usaha perniagaannya. Keharmonasan ini menunjukkkan keteraturan masyarakat dan alam semesta, bahkan dengan Tuhan-nya.

Dalam pandangan al-Mawardi, pekerjaan manusia dapat dibagi menjadi tiga macam.[83] *Pertama*, pekerjaan yang melibatkan pemikiran *(shina'ah al-fikr)*, seperti dalam pemerintahan dan studi yang menghasilkan pemikiran rasional. Pekerjaan ini berada pada puncak penghargaan. *Kedua*, pekerjaan yang melibatkan tindakan *(shina'ah al-'amal)*, seperti petani, penebang pohon, dan pekerja kasar. *Ketiga*, pekerjaan yang melibatkan pemikiran dan tindakan *(sina'ah al-fikr wa-al-'amal)*, seperti kesekretariatan dan pekerja bangunan. Namun, kesekretariatan memerlukan pemikiran sedangkan pekerja bangunan lebih memerlukan tindakan.

Apapun kebutuhan dan pekerjaan manusia akan selalu berkaitan dengan tiga keadaan. Seseorang memenuhi kebutuhan sesuai dengan keperluan dan tingkat kebutuhan minimal *(wafq al-hajah)*, tidak berlebih-lebihan atau kekurangan. Inilah perilaku ideal orang yang berada pada posisi pertengahan *(a'dal maratib al-muqtashidin)*.[84] Kemudian seseorang yang mengurangi aktivitas memenuhi kebutuhan yang diperlukan dan hanya menuntut kebutuhannya. Karakter ini akibat kemalasan seseorang yang hanya mengharapkan harta tanpa usaha keras, kepasrahan karena ketidakmampuan dalam bekerja, atau kezuhudan dan sifat menerima karena selalu memperhitungkan diri terhadap bentuk kekayaan dan takut mengikuti hawa nafsu.[85] Selanjutnya, seseorang yang merasa tidak cukup sehingga mencari lebih dari yang dibutuhkan. Sikap ini disebabkan: 1) menahan syahwat yang tidak dapat dikendalikan, kecuali dengan bertambahnya harta dan banyaknya kebutuhan, 2) mencari penambahan kebutuhan dan menuntut lebih banyak harta untuk digunakan dalam kebaikan dan mendekatkan pada kebajikan, seperti menolong orang yang mengalami kesusahan. Sikap ini berpijak pada konsepsi bahwa harta merupakan sarana bagi kemuliaan, menegakkan agama, dan menumbuhkan

[81] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 153.
[82] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 154-156.
[83] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 156 dan al-Arzanjani*, Minhaj al-Yaqin,* 369-370.
[84] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 157 dan Al-Arzanjani*, Minhaj al-Yaqin,* 370-374.
[85] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 158-159 dan Al-Arzanjani*, Minhaj al-Yaqin,* 374-376.

solidaritas sosial,[86] 3) mencari kelebihan harta karena menuruti kegilaan dari keinginan anak-anaknya, namun menolak untuk digunakan dalam kebaikan, dan 4) mengumpulkan dan menumpuk kekayaan untuk kesenangan duniawi dan kecintaan materi, suatu perilaku menyimpang dan membahayakan diri sendiri.[87] Allah mengancam orang-orang yang menimbun harta benda:

والذين يكنزون الذهب والفضة ولا ينفقونها في سبيل الله فبشرهم بعذاب اليم

"Orang-orang yang menimbun emas dan perak dan tidak membelanjakan pada jalan Allah, maka mereka akan mendapatkan siksa dengan pedih." (QS. al-Taubah, 9:34)

Oleh karena itu, muslim sempurna harus menghindari cinta harta akibat kerakusan dan harapan kosong terhadap kekayaan yang mengakibatkan kekikiran. Keduanya merupakan sumber perbuatan tercela dan sebab-sebab setiap keburukan, karena kekikiran menolak dari pemenuhan hak-hak harta yang mengakibatkan pertikaian dan konflik sosial.[88]

Sebaliknya, gaya hidup berkecukupan menjadi karakter ideal seorang muslim yang dapat dicapai melalui kondisi berkecukupan dalam kehidupan dunia, kesederhanaan hidup dengan menghilangkan keutamaan harta dan kelebihan harta, kesederhanaan yang menolak dari kestabilan memperoleh sesuatu secara mudah, yaitu ia menolak berlebihan apabila merasa cukup dan tidak mencari yang lain apabila ditimpa kekurangan materi.[89]

Al-Mawardi menerapkan konsep aspirasi manusia untuk mendukung perbedaan status dan peranan dalam masyarakat. Ia mendeskripsikan argumen perbedaan tersebut dalam bagian kewajiban para eksekutif delegasi menteri *(wazir al-tafwidh)*. Kewajiban tersebut di antaranya ialah "pelaksanaan urusan rakyat" sesuai dengan praktik dan transaksi adat setempat.[90] Di dalam masyarakatnya, manusia itu berbeda dan saling berhubungan satu sama lain. Sebuah masyarakat akan harmonis jika anggotanya berbeda. Alasannya, umat manusia membutuhkan berbagai komoditas. Tidak semua kebutuhan tersebut dapat dipenuhi oleh satu orang saja. Oleh karena itulah, aspirasi manusia berbeda, setiap kelompok telah dianugerahi satu aspirasi khusus. Konsekuensinya, seluruh manusia dihubungkan satu sama lain dengan kebutuhannya *(li yashilu ila mawaddihim bi taqdirihi wa-yat{labu*

[86] Al-Mawardi memperkuat dengan beberapa ayat Al-Qur'an, (24:33, 100:8, 28:32). Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 159-160.

[87] Baca lebih lanjut Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 163-164 dan al-Arzanjani*, Minhaj al-Yaqin*, 383-384.

[88] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 164-165.

[89] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 165-167 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin,* 388-391.

[90] Al-Mawardi, *Qawanin al-Wizarah wa-Siyasah al-Mulk (*Beirut: Dar al-Fikr, 1979), 142. Baca pula Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 22-29.

asbab makasibihim bi tadbirihi).[91] Dengan cara ini, para petani mengurus tanamannya, para tukang mengurus kerajinan tangannya, para pedagang berkonsentrasi pada usaha perniagaannya.

Al-Mawardi mentipologikan strata manusia menjadi empat kelompok.[92] Salah satu dari mereka memegang urusan kendaraan. Mereka menempatkan manusia di dalam kendaraannya sesuai dengan kebangsawanannya, sedang yang lain bertugas menegakkan agama. Mereka menempatkan manusia sesuai dengan kemampuannya, dan lainnya mengurus pertanian. Mereka memberikan upah kepada setiap pekerja secara adil. Sedangkan yang terakhir adalah para tukang, mereka tidak mengecewakan keinginan para anggotanya.

Al-Mawardi menekankan pentingnya perdagangan dan pertukangan, namun ia juga membicarakan manfaat pertanian dan peternakan. Adapun pertanian merupakan dasar dari ketiga pekerjaan lainnya.[93] Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bagi al-Mawardi, ada tiga pekerjaan manusia berupa pekerjaan yang melibatkan pemikiran, tindakan, dan pekerjaan yang melibatkan keduanya. Ketiga macam pekerjaan tersebut jelas tidak memiliki nilai yang sama. Al-Mawardi menyatakan, "… *ashraf ash-shina'ah shana'ah al-fikr wa-ardhaluhu shina'ah al-'amal, li anna al-'amal natijah al-fikr wa huwa mudabbiruhu*."[94] Jadi, keahlian berpikir seperti dalam pemerintahan dan kegiatan ilmiah berada pada puncak hierarki penghargaan.

Catatan yang perlu diperhatikan, bahwa al-Mawardi menganggap bisnis dan perdagangan sebagai bagian dari dua aktivitas dasar, yaitu pertanian dan produksi. Padahal, jelas bahwa ia cenderung memperhatikan dan berpihak pada masalah perkotaan dan mendukung tradisi Islam.[95] Pada sisi lain, al-Mawardi[96] memposisikan kesekretariatan dan pekerjaan bangunan pada kelompok yang sama sebagai pekerjaan yang membutuhkan tindakan dan pemikiran. Walaupun demikian, ia menekankan bahwa sekretaris lebih memerlukan pemikiran, sedangkan pekerja bangunan lebih memerlukan tindakan

Dengan demikian, berawal dari konsep bahwa manusia saling

[91] Al-Mawardi, *Qawanin al-Wizarah wa-Siyasah al-Mulk* (Beirut: Dar al-Fikr, 1979), 142, dan baca A.H. Baghdadi, *al-Fikr al-Siyasi 'inda Abi al-Hasan Al-Mawardi* (Beirut: Dar al-Fikr, 1984), 90 serta Al-Ghazali, *Ihya' 'Ulum al-Din* (Beirut: Dar al-Fikr, 1998), vol. II, 84.

[92] Al-Mawardi, *Qawanin al-Wizarah wa-Siyasah al-Mulk* (Beirut: Dar al-Fikr, 1979), 142-143, dan Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,*154. Secara lengkap baca argumen para kaum moralis tentang perbedaan penghargaan terhadap pekerjaan manusia dari ketegori tertinggi sampai pekerjaan rendahan. Bandingkan dengan Al-Ghazali, *Ihya' 'Ulum al-Din,* vol. II, 62, Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 282, dan juga Louise Marlow, Hierarchy and Egalitarianism in Islamic Thought, Penerjemah: Nina Nurmila, *Masyarakat Egaliter Visi Islam* (Bandung: Mizan, 1999), 174-181.

[93] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 156. Bandingkan dengan pendapat al-Syaibani yang membagi perkerjaan manusia menjadi 4 (empat) macam, yaitu *al-ijarah, al-tijarah, al-zura'ah,* dan *al-shina'ah.*

[94] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 156.

[95] Tentang masalah ini baca secara lengkap Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah wa Wilayah al-Diniyah* (Beirut: Dar al-Fikr, 1960), 25-26.

[96] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 156. Perbedaan ulama tentang jenis pekerjaan yang utama dapat dibaca Al-Ghazali, *Ihya' 'Ulum al-Din* (Beirut: Dar al-Fikr, 1998), vol. I, 12-13.

membutuhkan satu sama lain, al-Mawardi membagi berbagai profesi manusia sehingga menentukan status dan peranannya dalam kehidupan masyarakat. Meskipun manusia terstruktur dalam sistem stratifikasi tertentu, justeru berkat kebijaksanaan Allah, manusia pada gilirannya dapat berkonsentrasi secara maksimal pada pekerjaan masing-masing dalam memenuhi kebutuhan dasar, sehingga dapat menghindari konflik dan perpecahan.

Namun, bagaimanapun juga pekerjaan seseorang mempengaruhi cara ia dipandang dan dinilai, baik dalam lingkup sosial, intelektual bahkan moral, oleh masyarakat sekelilingnya. Secara khusus, al-Mawardi telah menggambarkan perbedaan sosial tersebut sebagai deskripsi sistem stratifikasi sosial pada masyarakat Islam abad pertengahan. Pada sisi lain, al-Mawardi hidup di tengah-tengah para penguasa baik khalifah Abbasiyah maupun dinasti Buwaihi, maka ide-ide ketidaksetaraan sosial khususnya penempatan khalifah dan ilmuwan pada tingkat tertinggi jelas memberikan legitimasi bagi penguasa saat itu.

Demikianlah seorang muslim dapat mencapai akhlak ideal yang menjadi faktor utama dalam menata kota duniawi untuk mencapai kebahagiaan dunia dan akhirat. Karakter ini terbentuk melalui aktualisasi jiwa yang dapat melaksanakan kebajikan dan ibadah yang diatur dalam berbagai adab *(adab al-muwadha'ah wa-al-istilah dan adab al-riyadhah wa al-ishtislah*, mempraktekkan setiap kebajikan sesuai dengan syaral-syarat dan batal-batas yang ditentukan, dan mengatasi faktor-faktor kerusakan moral. Kebajikan individual tersebut harus terungkap dalam berbagai kebajikan sosial, yaitu solidaritas sosial dengan suatu tuntutan menghormati sesama yang memperkokoh kedudukan muslim sempurna di masyarakat tertentu, dan kebutuhan ekonomi yang memadai dengan berbagai kondisi kehidupan yang menekankan moralitas ideal tanpa melupakan nilai kemanusiaannya

3. Integritas Moral dalam Memenuhi Kebutuhan Ekonomi

Integritas moral ini menunjukkan kecenderungan yang mendorong jiwa untuk menerima perilaku utama dalam setiap keadaan, termasuk dalam keadaan sejahtera ataupun miskin secara ekonomi.[97] Beberapa syarat yang diajukan al-Mawardi tentang integritas moral, terutama dalam memenuhi kebutuhan ekonomi, yaitu:[98] keluhuran jiwa sebagai faktor pendorong menuju perilaku ekonomi yang baik, terhindar dari sikap pemborosan dan kerusakan moral akibat pemenuhan kebutuhan ekonomi; dan keagungan jiwa sebagai kondisi jiwa untuk menerima pendidikan akhlak dan konsisten dalam mempertahankan kekuatan dan kemuliaan jiwa dari dorongan yang negatif dalam memenuhi kebutuhan ekonomi.

---

[97] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 238.

[98] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 239-241.

Untuk itu, kewajiban yang harus dipenuhi pada sifat integritas moral ini terkait dengan perilaku ekonomi yang mencakup kewajiban pada diri sendiri dan kewajiban pada orang lain.[99] Aspek kewajiban pada diri sendiri meliputi menjaga diri dari perbuatan yang melanggar agama, memelihara harga diri, dan pengendalian diri, seperti berlaku tidak adil, korupsi, dan menunjukkan perilaku ekonomi utama berupa sikap moderat yang mengacu pada kehidupan berkecukupan, berperilaku sederhana, dan memenuhi standar kebutuhan.[100] Adapun aspek kewajiban terhadap orang lain mencakup sikap membantu sesama dengan memberikan bantuan kepada orang-orang yang dililit hutang dan tertimpa musibah, sikap tenggang rasa dengan cara memaafkan kesalahan orang lain dan penuh pengertian kepada sesama dalam memenuhi kebutuhan ekonomi.[101]

Nampaknya, gagasan al-Mawardi tersebut sangat relevan dalam konteks pembangunan ekonomi sekarang ini. Baik kalangan pemerintahan maupun anggota masyarakat memiliki integritas moral dalam memenuhi kebutuhan ekonomi. Jika demikian, para pejabat pemerintahan tidak akan melakukan korupsi dan anggota masyarakat dalam menjalankan bisnis bersikap adil dan tidak eksploitatif. Di samping itu, mereka yang memiliki kelebihan pendapatan sebagai bagian dari sektor swasta bersama-sama dengan pemerintah dapat memberikan jaminan sosial atau bantuan kepada masyarakat yang membutuhkannya.

Integritas moral manusia akan tercermin pula pada perilaku hidup yang moderat dalam aktivitas ekonomi.[102] Allah telah memerintahkan manusia untuk tolong-menolong dalam kebaikan dan takwa, termasuk kerjasama dalam bidang ekonomi. Karena ketakwaan menjadi wujud keridaan Allah dan kedermawanan sosial menjadi wujud kerelaan manusia, maka manusia yang mampu menghimpun keduanya akan mencapai kebahagiaan sempurna dan terwujud kemakmuran masyarakat secara merata.

Dengan kata lain, kedermawanan sosial sebagai bentuk kebajikan sosial menjadi dasar setiap orang untuk melakukan aktivitas ekonomi, sehingga mencegah kecenderungan-kecenderungan negatif akibat persaingan bisnis yang dapat menyebabkan stabilitas ekonomi terancam. Kedermawanan sosial ini dapat diwujudkan melalui dua cara,[103] yaitu memberikan bantuan dengan ikhlas yang membentuk toleransi jiwa, kedermawanan, dan mencegah kekikiran; dan melaksanakan kebaikan terhadap sesamanya, baik ucapan maupun perbuatan.

[99] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 241 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin,* 519.

[100] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 245-246 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin*, 528-531.

[101] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 251-262.

[102] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 133. dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin*, 323-324. Di antara ciri umum mentalitas Masa Pertengahan adalah pembahasan tentang sedekah, yang sekarang disebut keadilan, Hal ini menunjukkan pendirian umum yang disetujui Al-Mawardi dalam membahas kedermawanan.

[103] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 133.

Dalam konteks perilaku ekonomi, sifat dermawan merupakan tindakan membelanjakan harta sesuai dengan kebutuhan dan dipergunakan selayaknya sesuai dengan kebutuhan tersebut.[104] Gagasan al-Mawardi ini dapat berarti bahwa memberi seseorang lebih dari apa yang tidak pantas diperolehnya adalah bentuk pemborosan dan tidak memberikan sesuatu yang dimilikinya dari kelebihan harta benda adalah bentuk kekikiran. Dalam konteks ekonomi, prinsip efektivitas dan efisiensi tersebut menjadi dasar dalam pengelolaan harta.

Secara filosofis, kepemilikan harta dan pengelolaannya berfungsi secara sosial dalam kerangka ibadah. Bagi al-Mawardi, harta benda merupakan sarana bagi perwujudan perbuatan-perbuatan mulia dalam mengokohkan agama dan membentuk solidaritas sosial. Bagi al-Ghazali,[105] manfaat harta antara lain untuk kegunaan ibadah, seperti haji dan jihad; kegunaan untuk orang lain, seperti sedekah, amal kemanusiaan, mempertahankan harga diri, dan menggaji pelayan; dan untuk kegunaan masalah umum, seperti membangun masjid dan rumah sakit. Adapun keburukan harta antara lain dapat memudahkan perbuatan dosa, untuk kenikmatan dari kesenangan yang mengarah pada pembelanjaan harta yang salah, dan dapat melupakan diri dari ingat kepada Allah.

Nampaknya, polemik antara manfaat dan keburukan harta memerlukan sikap ideal seseorang untuk mengatasinya. Seseorang mungkin menerima resiko keburukan harta demi memperluas kedermawanan dan menyebarkan kebaikan, atau ia memilih hidup fakir agar terhindar secara lebih aman dari tipu daya kekayaan yang tak berarti dan sementara.[106]

Al-Mawardi lebih bersikap pada posisi manusia yang dianjurkan agar membatasi diri pada kehidupan yang layak.[107] al-Mawardi tidak mengajukan sistem egaliter dan hanya menentukan norma-norma berdasarkan perspektif sosialnya sendiri, yaitu mengendalikan perilaku ekonomi. Karena itu, setiap orang bisa mencari kesempurnaan, sesuai dengan makna dan tingkat perbedaan yang terjadi berdasarkan kondisi kehidupannya, yaitu miskin, menengah, dan kaya.

4. Aktivitas dan Kerjasama Ekonomi serta Hierarki Manusia

Al-Mawardi, sebagaimana para filosof Muslim, al-Ghazali dan Ibn Miskawaih, memandang bahwa manusia tidak dapat menyediakan seluruh

[104] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 134-135. Kebajikan yang terdapat dalam sifat dermawan antara lain murah hati *(al-karam),* mementingkan orang lain *(al-ithar),* rela *(al-nail),* berbakti *(al-muwasah),* tangan terbuka *(samahah)*. Baca pula Ibn Miskawaih, *Tahdzib al-Akhlaq* (Beirut: Dar al-Fikr, 1968), 48-49.

[105] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 135-136, dan Al-Ghazali, *Ihya' 'Ulum al-Din* (Beirut: Dar al-Fikr, 1998), vol. III, 200-205.

[106] Al-Mawardi hanya memberikan kemungkinan-kemungkinan tentang keutamaan dan keburukan harta tanpa memberikan solusi yang berarti bagi keduanya. Namun, ia mengungkap motif-motif membelanjakan harta benda. Lebih lanjut baca Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 137-139.

[107] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 140-146.

kebutuhannya sendirian, termasuk kebutuhan ekonomi. Oleh karena itu, kerjasama sangat penting bagi kelangsungan hidup manusia, yaitu *"idza tabayanu wa ikhtalafu, syar'u mu'talifin bi al-ma'unah mutawashilin bi al-hajah, li anna dza al-hajah wasul wa al-muhtaj ilaih mawshul."*[108] Kebutuhan akan kerjasama mengarah pada pembentukan masyarakat. Dalam masyarakat inilah manusia bertanggungjawab untuk menyediakan salah satu dari kebutuhan masyarakat tersebut, termasuk kebutuhan ekonomi.

Fungsi tertentu individu dalam masyarakatnya ditentukan oleh watak alamiahnya. Oleh karena itulah, manusia ditakdirkan memiliki pembawaan yang berbeda agar dapat menjamin terpenuhinya kebutuhan seluruh masyarakat. Dengan kata lain, secara ekonomi setiap individu dapat melakukan kerjasama dalam memenuhi kebutuhannya, melalui penyediaan barang dan jasa, pertukaran barang, dan aktivitas ekonomi lainnya.

Dalam memperkuat argumentasinya, al-Mawardi menukil ayat al-Qur'an tentang penciptaan manusia dalam beberapa tingkat kejadian (Q.S. Nuh, 71:14). Al-Mawardi[109] menafsirkan bahwa kata *"athwaran"* pada ayat tersebut berarti perkembangan sementara dan merujuk pada perbedaan tingkatan, kekuatan, aspirasi, sikap, kekayaan dan kemiskinan, watak dan perbuatan. Al-Zamakhshari, al-Baidhawi dan Ibn Katsir menginterpretasikan kata tersebut sebagai perkembangan sementara, yaitu ciptaan Allah berkembang dari yang sederhana kemudian menjadi substansi gabungan.[110] Al-Raghib al-Isfihani[111] memandang frase *"athwaran"* sebagai perbedaan manusia, baik secara fisik maupun moral.

Al-Mawardi memberikan landasan filosofis tentang perbedaan manusia dari segi pendapatan dilihat dari keunggulan seseorang dibandingkan dengan yang lain (Q.S. al-Zukhruf, 43:32). Dalam penafsiran al-Mawardi,[112] perbedaan manusia tersebut mencakup: (1) perbedaan moral, contohnya ada yang *fadhil* dan ada yang *mafdhul*, (2) perbedaan pada kebebasan dan perbudakan, dan (3) perbedaan pada kekayaan dan kemiskinan. Bagi al-Baidhawi,[113] perbedaan anugerah Allah adalah dalam hal pendapatan dan hal lain yang tidak pasti. Bagi Ibn Katsir, berbeda dalam hal kekayaan, pendapatan, kecerdasan, pemahaman,

---

[108] Para filosof Muslim kurang tertarik untuk mengkaji stratifikasi sosial itu sendiri. Mereka lebih berminat untuk menyingkap prinsip rasional yang mengatur alam dan seluruh manusia. Baca Ibn Khaldun, *The Muqaddimah*, Penerjemah: F. Rosenthal (New York: Princeton, 1967), vol. II, 271-278, Ikhwan al-Shafa', *Rasa'il Ikhwan al-Shafa'* (Beirut: Dar al-Fikr, 1957), vol. III, 495, dan Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 94.

[109] Al-Mawardi, *al-Nukat wa al-'Uyun fi Tafsir Al-Mawardi* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 2006), vol. VI, 102.

[110] Mahmud bin 'Umar al-Zamakhshari, *al-Kasysyaf 'an Haqa'iq al-Tanzil,* vol. IV, 163, Al-Baidhawi, *Anwar al-Tanzil wa Asrar al-Ta'wil,* vol. II, 359, dan Ibn Katsir, *Tafsir Al-Qur'an al-'Adzim,* vol. VII, 124.

[111] Al-Raghib al-Isfihani, *Mu'jam al-Mufradat Alfadz al-Qur'an* (Beirut: Dar al-Fikr, 1992), 528.

[112] Al-Mawardi, *al-Nukat wa al-'Uyun,* vol. V, 223-224.

[113] Al-Baidhawi, *Anwar al-Tanzil wa-Asrar al-Ta'wil,* vol. II, 238 dan Ibn Katsir, *Tafsir Al-Qur'an al-'Adzim,* vol. VI, 225.

dan bidang eksternal dan internal lainnya. Jadi, pelapisan sosial muncul berdasarkan kondisi alamiah manusia yang berbeda-beda dan diterapkan pada konteks sosial-ekonomi yang spesifik.

Di samping itu, al-Mawardi menjelaskan pula tentang tingkat stratifikasi sosial masyarakat. Allah memberikan ujian atas nikmat (baca: pendapatan) yang telah diberikan, sehingga seseorang memiliki keunggulan dari segi ekonomi dibandingkan dengan orang lain (Q.S. al-An'am, 6:165). Dalam pandangan al-Mawardi,[114] Allah membedakan manusia dari segi kekayaan, kebangsawanan nenek moyang mereka, serta kekuatan badannya.

Adapun menurut al-Thabari,[115] Allah telah meninggikan sebagian manusia di atas yang lain, dengan menganugerahkan kepada mereka pendapatan (baca: rezeki), harta benda dan kekayaan, atau kekuatan. Menurut Fakhruddin al-Razi,[116] Allah meninggikan mereka dalam hal kebangsawanan, kecerdasan, tingkatan, dan pendapatan. Menurut al-Zamakhsyari,[117] Allah meninggikan manusia di atas yang lain dalam hal kebangsawanan dan rezeki, untuk menguji rasa syukur mereka atas karunia yang telah dianugerahkan. Sedangkan menurut Al-Baidhawi,[118] Allah meninggikan sebagian manusia di atas yang lain dalam hal kebangsawanan dan kekayaan, sehingga Dia dapat menguji mereka pada peringkat dan kekayaan yang telah dianugerahkan kepada mereka.

Dengan demikian, para mufasir klasik mendukung adanya sistem stratifikasi sosial, bukan sekedar realitas empirik yang memang dibutuhkan dalam keberlangsungan dan dinamika sosial masyarakat, bahkan lebih jauh merasionalisasi perbedaan tersebut berdasarkan agama.

Dalam analisis Kingsley Davis dan Wilbert Moore,[119] fungsi-fungsi dari stratifikasi sosial antara lain: 1) menjelaskan kepada seseorang "tempat'-nya dalam masyarakat sesuai dengan pekerjaan, sehingga diketahui efek serta sumbangannya kepada masyarakat; 2) peranan seseorang dari setiap tugas yang berbeda-beda menyebabkan perbedaan persyaratan dan tuntutan atas prestasi kerja, sehingga terjadi distribusi penghargaan yang sekaligus membentuk stratifikasi sosial; dan 3) penghargaan yang diberikan biasanya bersifat ekonomis, berupa pemberian status sosial atau fasilitas-fasilitas yang berbeda sehingga membentuk struktur sosial.

Usaha ini dilakukan untuk menunjukkan kebajikan masyarakat, di wilayah yang terlihat telah menyimpang dari prinsip etika Islam, berhubungan dan sezaman dengan keinginan mereka, untuk menciptakan legitimasi pemerintahan yang tampaknya tidak memadai.

---

[114] Al-Mawardi, *al-Nukat wa al-'Uyun,* vol. II, 197.

[115] Abu Ja'far al-Thabari, *Jami' al-Bayan 'an Takwil Al-Qur'an,* vol. XII, 287-289.

[116] Fakhruddin al-Razi, *Tafsir al-Kabir,* vol. XIV, 13.

[117] Mahmud bin 'Umar al-Zamakhsyari, *al-Kasysyaf 'an Haqa'iq al-Tanzil,* vol. II,, 65.

[118] Al-Baidhawi, *Anwar al-Tanzil wa-Asrar al-Ta'wil*, vol. I, 317.

[119] Dikutip oleh Astrid S. Susanto, *Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial* (Jakarta: Bina Cipta, 1985), 67.

Dalam mendukung perbedaan status dan peranan di kalangan manusia, al-Mawardi sering membela hierarki dengan mengombinasikan perbedaan fitrah manusia dengan kenyataan sosial bahwa manusia harus bekerja sama agar dapat memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat yang begitu kompleks. Bagi Talcott Parsons,[120] seorang sosiolog, stratifikasi sosial diperlukan dan juga dikehendaki pada suatu masyarakat kompleks yang berorientasi pada kemajuan. Pentingnya stratifikasi terletak pada penempatan atau penentuan alokasi imbalan serta hubungan dengan posisi-posisi, sesuai dengan tanggung jawab kolektif yang dibebankan atau dipercayakan, sehingga seluruh sistem berjalan secara fungsional dan efektif.

Jadi, perbedaan di kalangan manusia adalah sebagai akibat dari perbedaan aspirasi yang diciptakan oleh Allah.[121] Aspirasi yang berbeda-beda ini mengarahkan setiap manusia kepada satu pekerjaan. Jika demikian, kebutuhan masyarakat secara keseluruhan dapat terpenuhi. Di samping itu, penentuan aspirasi manusia ini merupakan pertanda kebijaksanaan Allah karena telah menjadikan mereka bebas memilih pekerjaannya. Oleh karena itu, perbedaan manusia tidak dapat dihindari, penting dan telah ditakdirkan Allah.

5. Negara, Ekonomi dan Keuangan Publik

Kajian atas keuangan publik terkait erat dengan ideologi yang dianutnya. Para ahli ekonomi memberikan analisis bukan hanya akibat-akibat penerapan pajak pemerintahan dan aktivitas-aktivitas pembelanjaannya, melainkan juga berbagai aktivitas lain yang melingkupinya. Pandangan-pandangan tentang bagaimana pemerintah melaksanakan fungsi-fungsi ekonomi dipengaruhi oleh pandangan idiologi yang terkait dengan hubungan antara individu dan negara.

Secara garis besar, ada dua pendekatan filsafat politik mengenai hal ini, yaitu pendekatan organik dan mekanistik.[122] Pendekatan organik menilai bahwa masyarakat merupakan bagian dari organisme natural. Setiap individu menjadi bagian dari organisme ini dan pemerintah dapat dianggap pusatnya. Individu mempunyai signifikansi hanya sebagai bagian dari komunitas, dan kebaikan individu diartikan sebagai bentuk tindakan atas kebaikan seluruh masyarakat. Adapun pendekatan mekanistik menganggap bahwa pemerintahan secara organik bukan bagian dari masyarakat. Pemerintahan merupakan suatu

[120] Talcott Parsons, *The Social System* (London: Routledge & Keagan Paul, 1961), 160 dan lihat juga Talcott Parsons, *Sociological Theory and Modern Society* (New York: Free Press, 1969).

[121] Baca argumen Al-Mawardi lebih lanjut dengan merasionalisasi penafsiran Al-Qur'an dalam QS. Thaha, 20:50, al-Rum, 30:7, Fushshilah, 41:9-10, dan al-Mu'minun, 23:71. Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 153 dan baca pula komentar al-Arzanjani atas argumen Al-Mawardi tersebut. Al-Arzanjani, Minhaj al-Yaqin, 363-365.

[122] Harvey S. Rosen & Ted Gayer, *Public Finance* (New York: McGraw Hill Education, 2008), 3.

wujud yang dikreasikan oleh individu-individu untuk mewujudkan tujuan-tujuan mereka.

Dasar-dasar filosofis tentang keuangan publik, seperti ditemukan pada pemikiran al-Mawardi, al-Ghazali, dan Ibn Miskawaih dapat ditemukan pada *grand theory*-nya tentang etika kehidupan duniawi dan ukhrawi *(adab al-dunya wa al-din)* dengan berpijak pada prinsip *mashlahah*. Kesejahteraan negara dapat terwujud melalui integrasi unit-unit masyarakat secara baik dalam sistem sosial, serta didukung oleh prinsip-prinsip moral sebagai pedoman bagi sikap dan perilaku sosialnya. [123]

Dalam hal ini, konsep "welfare state" menekankan kondisi ekonomi yang seimbang dan didukung oleh sektor publik dan sektor swasta dalam mewujudkan kesejahteraan yang diatur oleh negara. Pada sisi lain, para pelaku ekonomi yang memiliki moralitas agama berperan dalam menciptakan kemajuan ekonomi. Jadi, harmonisasi peran negara dengan masyarakat menjadi syarat mutlak dalam menciptakan kesejahteraan.

Secara lebih luas, al-Mawardi[124] mengemukakan pandangan politiknya bahwa untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat diperlukan negara yang memiliki kekuasaan yang sah berdasarkan agama. Konsep tersebut menuntut peran negara untuk memelihara kehidupan beragama, membuat kebijakan politik, menetapkan undang-undang sesuai dengan syari'at, serta menciptakan integritas kehidupan masyarakat.

Aktualisasi peran negara sebagai pengganti Nabi tidak lain dengan menciptakan kehidupan beragama yang harmonis, sedangkan peran politik negara terfokus pada pelaksanaan pemerintahan dengan mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat, pemerintah berperan dalam mengatur dan mengelola keuangan publik dengan lembaga-lembaga yang ada.

Untuk memperkuat gagasannya tentang urgensi negara dalam pengelolaan keuangan publik, al-Mawardi mengutip salah satu ayat al-Qur'an tentang keta'atan kepada Allah dan Rasul-Nya (Q.S. al-Nisa, 4:59). Al-Mawardi memberikan interpretasi pada ayat tersebut, bahwa istilah "uli al-amr" memiliki dua makna, yaitu para pejabat *(al-umara')* sebagaimana pendapat Ibn 'Abbas, dan para ulama *(al-'ulama')* menurut Jabir bin 'Abdullah, Hasan, dan 'Atha'. Al-Mawardi[125] lebih cenderung menafsirkannya sebagai penguasa yang memerintah rakyat.

---

[123]Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din* (Beirut:Dar al-Fikr, 1995), 94-95, dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin 'ala Syarh Adab al-Dunya wa al-Din* (al-Haramain, 1328), 224-226.

[124] Imamah diperlukan dalam kehidupan manusia dan memperoleh legitimasi hukum berdasarkan al-Qur'an, hadits, ijma', dan akal. Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah wa Wilayat al-Diniyah* (Beirut: Dar al-Fikr, 1960), 3 dan 5. Bandingkan dengan Ibn Taymiyah, *al-Siyasah al-Syar'iyah* (Kairo: Dar al-Sha'ab, 1980), 138-139 dan Abu Ya'la al-Farra', *Ahkam al-Sulthaniyah* (Kairo: Mushtafa Bab al-Halabi, 1963), 19.

[125] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 5 dan 48.

Berdasarkan ayat di atas, bagi al-Mawardi,[126] pemerintah memiliki kekuasaan dan wewenang dalam pengelolaan keuangan publik, antara lain menjaga keamaaan masyarakat sehingga manusia dapat hidup tenang dan bepergian dengan aman, tanpa takut mengalami penipuan dan ancaman atas diri dan hartanya; menarik *fay'* dan memungut zakat sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh syari'at Islam secara jelas berdasarkan nash dan ijtihad; dan menentukan gaji dan besarnya pemberian kepada rakyat dan pihak yang mempunyai bagian dari *bayt al-mal* secara adil.

Sedangkan menurut Ziauddin Ahmed, et al,[127] tujuan kebijakan sosio-ekonomi bagi suatu negara adalah keadilan dan persamaan, pemenuhan kebutuhan sosio-ekonomi masyarakat atau kesejahteraan sosio-ekonomi *(socio-economic welfare)*, pemanfaatan sumber-sumber ekonomi masyarakat atau pertumbuhan ekonomi, dan pelestarian lingkungan budaya pada masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, keuangan negara yang dikelola oleh negara untuk kepentingan menjalankan roda pemerintahan dan kesejahteraan masyarakat. Namun demikian, pemerintah tidak dapat berperan dengan baik tanpa dukungan dari sektor swasta dalam mengelola sumber-sumber ekonomi. Adanya peran pemerintah dan sektor swasta yang bersama-sama melakukan pembangunan dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

B. Dimensi Negara Kesejahteraan dalam Ekonomi Islam

Dalam konteks sosial ekonomi, ditemukan misalnya pemikiran al-Mawardi tentang negara kesejahteraan *(welfare state).*[128] Al-Mawardi[129] menekankan pentingnya moralitas fungsional yang membentuk keteraturan dalam kehidupan sosial, apabila unit-unit yang ada terintegrasi dengan baik *(ahwaluha muntadzimah wa amruha multa'imah)* dan setiap individu memiliki moralitas ideal sebagai tata aturan bagi sikap dan perilaku sosialnya *(ma yashluhu bihi hal al-insan wa-hiya qawa'id amrihi wa-nidzam halihi)*, yaitu suatu prinsip pertengahan dan moderat dalam segala hal yang menyelaraskan antara moral dunia dengan moral agama. Jadi, kebahagiaan utama yang berawal pada kesejahteraan dunia *(shalah al-dunya)* akan terwujud apabila unsur-unsur penopangnya terintegrasi dalam suatu sistem yang harmonis.

---

126 Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 15-16.

127 Ziauddin Ahmed, etc., *Fiscal Policy and Resource Allocation in Islam* (Jeddah: King Abdul Aziz University & Islamabad: Institute of Policy Studies, 1996), 28.

128 Lihat karya Nath, S.K., *a Perspective of Welfare Economics* (London: The Macmillan Press Limited, 1975).

129 Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 94-95 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin,* 224-226. Dalam analisis M. Arkoun, moralitas fungsional merupakan ciri khas masyarakat yang melahirkan cikal-bakal kapitalisme dan absolutisme kritis menurut hubungal-hubungan fungsional. M. Arkoun, *Essais Sur La Pensee Islamique,* Penerjemah: Hidayatullah, *Membedah Pemikiran Islam* (Bandung: Pustaka, 2000), 252, 274.

Untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, al-Mawardi memulai pembahasannya tentang etika-politik secara filosofis dan akhlak muslim dengan penekanan pada peranan individu dan masyarakat yang dapat menciptakan integritas dan keseimbangan sosial. Bahkan, tujuan yang hendak dicapai ditetapkan untuk mewujudkan kebahagiaan hidup di dunia dan di akhirat.[130] Dengan menerapkan postulal-postulat filosofis bagi dasar keagamaan yang kokoh, al-Mawardi menjelaskan manusia sebagai makhluk politik.[131] Jika manusia adalah makhluk politik, karena ia pada dasarnya lemah (QS. al-Nisa', 4:28), maka ia tidak bisa hidup tanpa bantuan sesamanya *(al-insan mathbu' 'ala al-iftiqar ila jinsihi wa-isti'anatuhu shifah lazimah li thabi'ihi wa khilqah qa'imah fi jawharihi),*[132] berbeda dengan binatang yang mampu hidup secara mandiri.

Jika Allah membedakan dan menempatkan manusia sebagai makhluk yang mempunyai berbagai kebutuhan serta kelemahan alamiah, hal ini karena pertolongan dan kasih sayang Allah kepada manusia, agar kehinaan yang menimbulkan kebutuhan dan penghinaan yang menimbulkan kelemahan itu menyelamatkannya dari keangkuhan dan pamer kemewahan, tirani yang menimbulkan kesewenangan.[133] Meski Allah menciptakan manusia sangat terikat dengan kebutuhan dan kelemahan alamiah, namun Allah memberikan sarana-sarana untuk memenuhi kebutuhannya dan kial-kiat untuk mengatasi kelemahannya. Dia mendorongnya untuk mengetahui keduanya dengan bantuan akal dan menemukan jalannya dengan ketajaman pikiran.

Jadi, Allah memberikan kepada manusia potensi akal dan memberikan petunjuk melalui kecerdasan pikirannya dalam mengatur pola laku tertentu dan bermanfaat bagi kebahagiaan hidup di dunia dan di akhirat.

---

[130] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 93 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin,* 221-223.

[131] Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan berkaitan dengan konsep "manusia sebagai makhluk politik". *Pertama,* Al-Mawardi terpengaruh oleh pemikiran filsafat melalui difusi, yaitu pada saat produksi pemikiran filosofis secara luas. Hal ini nampak pada kutipannya terhadap Al-Kindi dan Aristoteles dalam *Adab al-Dunya wa al-Din*, dan beberapa pembahasan filsafat seperti akal dan wahyu (109-110, 125, 155, 9-22). *Kedua,* berbeda dengan filosof yang menggunakan metode filosofis dan pemikirannya yang bersifat rasional-spekulatif, sedangkan Al-Mawardi berpijak pada metode yuridis, yang selalu bertolak dari dasar menuju berbagai cabang. Jadi, tidak apriori dan dogmatis seperti fuqaha lainnya. Hal ini menunjukkan pula ide kemajuan dalam Islam disebabkan oleh fakta kegagalan falsafah dihadapan kemenangan metode yuridis. Pada sisi lain, para filosof muslim tidak menggunakan bukti Al-Qur'an dan hadits sebagai pelengkap untuk membuktikan kebenaran apodiktik, sedangkan Al-Mawardi selalu memasukkan postulat filosofis sebagai dasar keagamaan yang kukuh. M. Arkoun, *Essais Sur La Pensee Islamique,* 250.

[132] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 92-93 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin,* 218-219. Baca pula Ibn Khaldun, *al-Muqaddimah,* 41.

[133] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 93 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin*, 219-220.

Allah membebankan tugas membenahi keadaan yang selalu mengandung hikmah kepada akal dan pikiran.[134] Akal mengantarkan manusia agar dapat memenuhi kebutuhan hidup melalui pengetahuan dan keberhasilan yang diberikan Allah, mengarahkan kelemahan manusia baik dalam keadaan senang atau susah dan kaya atau miskin, agar selalu memperhatikan prinsip *raghbah* dan *rahbah* kepada Allah,[135] serta membantu manusia dalam mencari penghidupan.

Jika orang yang berakal memiliki persangkaan yang baik kepada Allah melalui kecerahan pikirannya, maka ia akan dapat mengetahui sebab-sebab kemaslahatan, dan memposisikan diri pada kelompok yang selalu menekankan kebenaran.[136] Orang yang berakal juga harus memperhatikan esensi kehidupan di dunia ini, sebagai tempat pembebanan dan tempat beramal *(dar taklif wa dar 'amal),* dan pada saat bersamaan harus mengingat kehidupan akhirat sebagai tempat penetapan keputusan dan tempat pembalasan Allah *(dar qarar wa dar jaza').*

Karena demikian, Allah yang memberikan sarana-sarana kebutuhan dan merubah ketidakberdayaan manusia,[137] menuntut manusia untuk berusaha mencapai kehidupan yang paling baik di dunia ini tanpa melupakan sedikitpun kebutuhan hidup untuk akhirat kelak, sehingga manusia selalu konsisten pada jalan yang lurus dalam memenuhi kebutuhannya.

Para sarjana Muslim, seperti al-Mawardi[138] menekankan prinsip seimbang antara moral dunia dan moral agama. Manusia bukan berarti hidup dalam

[134] Pada bagian awal *Adab al-Dunya wa al-Din, Fadhilah al-'Aql,* Al-Mawardi membuka tulisannya bahwa setiap kebajikan mempunyai dasar dan setiap perbuatan baik mempunyai sumber. Dasar kebajikan dan sumber perbuatan baik adalah akal. Bahkan, Allah menjadikan akal sebagai dasar agama dan pilar dunia ini serta mengaitkan pemerintahan dunia ini dengan pelaksanaan kewajiban hukum dan perintah-perintah-Nya, serta menciptakan keharmonisan sesama makhluk-Nya, apapun keberagaman maksud dan kebutuhan mereka, dan betapapun jauhnya jarak, hasrat dan tujuan mereka. Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 9.

[135] Bagi Al-Mawardi, akal tidak digunakan untuk menentukan kebenaran dengan bantuan prinsip-prinsip logika, namun untuk mengapresiasi kepentingan umum *(mashlahah)* yang kemudian disesuaikan dengan kriteria nasional. Mengenai fungsi pengetahuan dan kaitan dengan akal dapat dibaca pada bagian kedua *Adab al-Dunya wa al-Din.* Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 23-60, 30-31, 93, 168-170. Mengenai istilah *raghbah* dan *rahbah* mempunyai beberapa pengertian dalam penafsiran Al-Mawardi. Dalam menafsirkan QS. al-Anbiya', 21:90, *"fa istajabna lahu wa wahabna lahu Yahya wa ashlahna lahu zaujah. Innahum kanu yusari'una fi al-khayrat wa yad'unana raghaban wa rahaban wa kanu lana khashi'in", raghbah* dan *rahbah* berarti: (1) mengharapkan pahala *(thawab*) dan atas siksa Allah, (2) cinta pada ketaatan dan membenci kemaksiatan, (3) cinta terhadap sikap menahan diri secara sembunyi dan membenci secara terbuka, (4) mengharap dan takut kepada Allah, dan (5) mencintai sesuatu yang mengandung kebaikan dan membenci sesuatu yang mendorong kepada keburukan. Al-Mawardi, *al-Nukat wa al-'Uyun,* vol. II, vol. III, 468.

[136] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 93 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin*, 220-221.

[137] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 93.

[138] Al-Mawardi menyatakan,*"an yathluba minha qadra kifayatihi, wa-yaltamisu wafaqa hajatihi, min ghairi an yata'adda ila ziyadatin 'alaiha aw-yaqtashira 'ala nuqshan minha, fa hadhihi Ahmadu ahwal al-thalibin wa a'dalu maratib al-muqtashidin".* Al-Mawardi berbeda dengan filosof lain dalam hal sikap moderat yang populer dan pragmatis dengan teori gagasan matematis posisi tengah yang diterapkan Aristoteles dalam etika. Baca Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 157. Lihat pula M. Arkoun, *Essais Sur La Pensee Islamique,* 274.

kemegahan dunia atau menjauhkan diri dari kecenderungan hidup dunia *(asketis, zuhud)*. Ia harus mengambil posisi pada tingkat kehidupan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang sedang dihadapi dan menjadi prioritas utama saat itu, yaitu kebutuhan yang mutlak dipenuhi dan hidup berkecukupan *(qadr al-kifayah)*. Meski demikian, kebutuhan melatih jiwa untuk menolak dunia,[139] lebih berimplikasi pada ketegaran jiwa untuk berperilaku sederhana.

Jadi, manusia sebagai makhluk politik mengandung arti aktualisasi diri melalui latihan tubuh dan jiwa dalam memenuhi kebutuhan hidup. Ia harus memiliki prinsip moderat dengan menyeimbangkan pemenuhan kehidupan di dunia dengan berperilaku hidup secara sederhana dan berkecukupan. Pada sisi lain, eksistensi manusia akan terungkap melalui pemenuhan kewajiban agama pada saat ia berusaha mengatasi kelemahannya dan menyadari keberadaannya di dunia ini, sebagai makhluk sosial yang membutuhkan orang lain.

Kesejahteraan masyarakat akan terwujud apabila memenuhi dua persyaratan pokok. Menurut al-Mawardi,[140] kesejahteraan ini akan tercipta apabila masyarakat yang konsisten pada posisi tengah ideal dengan sistem sosial-ekonomi yang integratif dan teratur, yaitu agama yang ditaati, pemerintahan yang kuat, keadilan bagi setiap orang, keamanan menyeluruh, kesejahteraan yang lestari, dan tujuan masa depan; dan setiap anggota masyarakat mempunyai sistem perilaku yang mengandung norma-norma, aturan-aturan, dan tatanan perbuatan, yang meliputi aktualisasi jiwa menuju kebenaran dan mengekang potensi keburukannya, solidaritas sosial yang memotivasi kecenderungan hati untuk mewujudkan kemaslahatan dan menolak setiap kerusakan, dan pemenuhan kebutuhan hidup yang dapat menenteramkan jiwa dan bersikap lurus terhadap kewajiban dalam mencapai prioritas kebutuhan yang paling utama.

1. Aspek Agama

Dalam pandangan al-Mawardi,[141] agama merupakan konsep penyembahan kepada Allah, berisi ajaran-ajaran yang ditetapkan syari'at dan dibukukan

---

[139] Mengenai *riyadhah al-nafs* secara lengkap baca bagian ketiga *Adab al-Dunya wa al-Din, Adab al-Din*. Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 77-85. Dan mengenai perilaku sederhana *(al-qana'ah)*, baca 165-167.

[140] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 95-96 dan 105. Menurut M. Arkoun, sistem yang dirumuskan Al-Mawardi tersebut merupakan ideal kehidupan, bukan ideal upaya, perjuangan dan pembahasan. Dengan kata lain, Al-Mawardi pendukung utama terhadap moralitas posisi tengah terutama merupakan suatu sikap menahan diri manusia Masa Pertengahan menghadapi suatu dunia yang kurang dikuasainya, yaitu sangat bergantung kepada pemimpin politik, alam (iklim, wabah penyakit), sesamanya (perampokan, pemberontakan), dan secara alamiah kepada Tuhan (ketakutan metafisis karena ancaman neraka). Demikian pula para pembesar yang memegang kekuasaan politik dan finansial, tidak terlepas dari kekhawatiran masa depan. M. Arkoun, *Essais Sur La Pensee Islamique,* 252, 274.

[141] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 61. Menurut al-Arzanjani, agama secara bahasa adalah taat dan balasan. Adapun secara sya'riat, agama merupakan pemberian Tuhan yang menyeluruh kepada orang-orang yang berakal dengan usaha mereka yang terpuji untuk mencapai hakikat kebaikan sesuai dengan apa yang dibawa oleh Nabi Muhammad saw." Al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin*, 128-129.

dalam suatu kitab suci, dan dibawa oleh seorang rasul untuk mensyari'atkan kepada manusia. Allah membebankan kewajiban agama kepada manusia semata-mata bukan suatu kebutuhan atau keterpaksaan bagi-Nya, melainkan untuk kepentingan manusia sendiri, sehingga manusia memperoleh kenikmatan dalam menjalankan ibadah, yaitu kebahagiaan hidup di dunia dan di akhirat.

Konsep penyembahan tersebut, bagi al-Mawardi bersumber dari *"'aql matbu'"* dan *"syar' masmu'"*. Akal dan hukum agama tidak bertentangan, sebab Allah telah membedakan antara kewajiban yang diharuskan akal dan sesuai dengan hukum agama, dan kewajiban yang diterima akal dan diharuskan hukum agama.[142] Jadi, akal merupakan asas bagi kewajiban agama, penyanggah dunia ini, dan mengatur kehidupan sosial sebab menciptakan keharmonisan antar sesama makhluk-Nya. Kewajiban agama yang mencakup *i'tiqadiyah, fi'liyah* dan *kaffiyah*[143] perlu dilaksanakan oleh manusia secara pragmatis sebab berdampak kepada setiap individu dan masyarakat.

Al-Mawardi[144] menekankan sikap keagamaan ideal yang mencakup sikap bersyukur atas karunia Allah, selalu bertakwa kepada-Nya, kembali kepada-Nya, dan selalu mengingat kehendak-Nya yang berupa kewajiban dalam beragama. Sikap tersebut merupakan cara-cara yang utama dan paling tepat untuk mengatasi setiap kemungkinan kerusakan akhlak.

Manusia bisa melakukan perbuatan di antara beberapa sikap yang berhubungan dengan ketaatan dan kemaksiatan.[145] Seseorang melaksanakan setiap perbuatan ketaatan dan menghindari setiap perbuatan maksiat. Sikap ini merupakan perilaku sempurna dari *ahl al-din* dan sifat utama *muttaqin*. Adapula seseorang yang melalaikan perbuatan ketaatan dan berani melakukan perbuatan maksiat. Sikap ini merupakan perilaku buruk mukallaf dan sifat tercela seorang hamba. Perilaku lainnya berupa seseorang yang melaksanakan perbuatan ketaatan, namun juga melakukan perbuatan maksiat, dan juga seseorang yang melalaikan perbuatan ketaatan dan menghindari perbuatan maksiat.

Hal ini tidak berarti bahwa sikap ideal adalah yang pertama (melaksanakan perbuatan ketaatan dan menghindari perbuatan maksiat).[146] Namun, orang yang menyesuaikan diri dengan sikap pertama ini harus menghindari dua cela yang bisa menghapus setiap kebajikan, yaitu berbangga diri karena merasa kuat dan mampu memberikan petunjuk, yang merupakan bentuk pengingkaran nikmat Allah dan berpaling dari-Nya, dan perasaan tak bersalah setelah meninggalkan perbuatan-perbuatan bermanfaat. Di samping itu, ia harus memanfaatkan kesehatan jasmani dan waktu luangnya, karena belum

[142] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 61 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin,* 130.
[143] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 63-65.
[144] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 64-66 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin,* 152-155.
[145] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 68-70 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin*, 163-167.
[146] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 70-71 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin,* 167-169.

tentu ia menikmati selamanya untuk meningkatkan semangatnya dalam melakukan perilaku utama tersebut *(fa ij'al al-ijtihad ghanimah shihhatika wa al-'amal furshah faraghaka fa laysa kull al-zaman musta'idan wa-la ma fata mustadrikan)*.

Al-Mawardi[147] menganalisis pula keadaan manusia yang berkaitan dengan kewajiban syari'at yang meliputi tiga keadaan. Seseorang yang mencapai perilaku sempurna dengan menjalankan kewajiban seutuhnya, tidak kurang dari yang dibebankan dan tidak lebih dari kewajiban yang diperintahkan. Perilaku ini merupakan sikap keagamaan yang moderat dan pertengahan.

Ada pula seseorang yang tidak menjalankan apa yang tidak dituntut darinya.[148] Keadaan ini terjadi karena sebab-sebab keuzuran dan sakit yang melemahkannya untuk menjalankan syari'at; harapan mendapat ampunan Tuhan dan mengharapkan belas kasihal-Nya padahal mereka bersikap malas dalam beribadah akibat tipu daya akal dan terpedaya oleh kebodohan; mendahulukan perbuatan buruk daripada melaksanakan perbuatan baik yang dituntut syari'at yang disebabkan adanya harapan mendapatkan balasan dari sedikit perbuatan baik yang telah dilakukan, padahal tidak pernah selesai dan mencapai tujuan akhir; dan merasa berat dalam memenuhi kewajiban dan mencapai kesempurnaan ibadah, sehingga mengurangi kewajiban di tengah jalan karena merasa berat melaksanakannya.

Kemudian ada pula seseorang yang dapat menjalankan kewajiban lebih banyak. Perilaku agama ini mencakup berbagai keadaan berupa banyaknya kewajiban yang dijalankan dengan tujuan memamerkan diri dan mendapat pujian orang lain, sehingga membuat hati tidak tenang dan akal terpedaya oleh hawa nafsu; menjalankan kewajiban lebih banyak agar orang lain mengikutinya yang menyebabkan terhimpunnya orang-orang yang baik dan utama dan menambah muttaqin yang dapat dijadikan teladan. Pertemuan ini akan menimbulkan keramahan bergaul, sehingga mereka akan mengikuti perbuatannya dan dirinya tidak merelakan orang lain merosot ibadahnya atau keluar dari kebajikan.

Hal ini dapat memotivasi dalam berkompetisi meningkatkan pelaksanaan kewajiban berdasarkan kesamaan mereka, bahkan terkadang mendorong mereka lebih banyak beribadah dan mencapai kebahagiaan. Pada sisi lain, jalinan persahabatan mereka merupakan sarana dalam pembentukan akhlaq, sehingga akhlak seseorang menjadi baik karena bergaul dengan *ahl al-shalah*, dan sebaliknya menjadi rusak jika bergaul dengan ahl al-fasad; dan seseorang menjalankan kewajiban lebih banyak yang dimulai oleh dirinya sendiri,

[147] Al-Mawardi memperkuat gagasan tersebut dengan menukil sebuah sya'ir, bahwa sikap pertengahan dalam segala hal *(awsath al-umur)* akan membawa kemenangan dan mencegah kekejian dan penyimpangan. Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 71.

[148] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 71-73.

karena tuntutan memperoleh pahala dan mengharapkan puncak kemuliaan.[149] Sikap keagamaan ideal ini terwujud dari hasil jiwa yang suci dan dorongan harapan yang sempurna, yang keduanya menunjukkan keikhlasan beragama dan kebenaran keyakinan. Al-Mawardi menyebutnya dengan perilaku ideal orang-orang yang beramal dan puncak kedudukan orang-orang yang beribadah *(afdhal ahwal al-'amilin wa a'la manazil al-'abidin).*

Jadi, al-Mawardi mencoba untuk membuka wacana tentang muslim sempurna bukan manusia sempurna. Seorang muslim dapat mencapai kesempurnaan yang dimulai dengan menunaikan semua kewajiban untuk menghindari setiap celaan dan adzab.[150] Maka, sikap utamanya berupa merealisasikan sikap tengah dan moderat dalam beragama dan bermuamalah dan dilakukan secara terus menerus, dan melebihi orang-orang yang tidak dapat mengembangkan ibadah secara kontinyu sebagai tahap pertama dan mutlak demi kesempurnaan perilaku dan puncak kedudukannya.

Dalam melaksanakan amal saleh, muslim sempurna berupaya agar tidak terjatuh pada niat memamerkan diri. Di samping perbuatan ini tidak memperoleh pahala, ia akan kehilangan makna keagamaan dan akhlak, karena ia berpaling dari "wajah Allah" dan menentang celaan setiap orang.[151] Sementara itu, ada sebuah dorongan lain untuk melakukan apa yang tidak diharuskan, yaitu persaingan sehat[152] yang menjaga pergaulan orang-orang saleh. Teristimewa, menurut al-Mawardi,[153] secara psikologi sosial, persahabatan menentukan dan mempengaruhi akhlak seseorang, apakah ia termasuk *ahl al-shalah* atau *ahl al-fasad.*

Bagi Al-Mawardi, sikap keagamaan ideal menuntut kita untuk mencurahkan diri pada amal-amal saleh dengan ikhlas dan hanya untuk mendapatkan pahala serta mendekatkan diri kepada Allah. Hal ini termasuk bentuk jiwa yang suci dan dorongan jiwa yang. Keduanya mengungkapkan rasa cinta yang tulus kepada agama dan keimanan.[154] Namun, dalam pandangan al-Mawardi,[155] kita memerlukan pula sikap moderat dalam amal saleh itu, yaitu agar tetap istiqamah dalam melakukannya, karena Allah lebih senang terhadap amal sedikit tapi dilakukan terus-menerus dibandingkan dengan amal banyak

[149] Hal ini menunjukkan bahwa sifat riya' dalam beramal merupakan bentuk syirik, karena dimaksudkan selain kepada Allah. Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 74-77 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin*, 176-177.

[150] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 76-77.

[151] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 74.

[152] Istilah *"al-munafasah"* juga digunakan dalam pengertian permusuhan sebagai suatu sifat tercela yang disertai kedengkian. Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 75.

[153] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 76.

[154] Dalam hal ini, Al-Mawardi menstratifikasikan manusia dalam hal perbuatan baik menjadi empat golongan, yaitu orang yang mulia, ia selalu memulai berbuat kebaikan; orang yang bijaksana, ia mengikuti perbuatan baik; orang yang tercela, ia menolak secara halus perbuatan baik; dan orang yang celaka, ia menolak perbuatan baik secara kasar. Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 76

[155] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 76-77.

tapi dilakukan sebentar *(al-qalil al-'amal fi thawil al-zaman afdhalu 'inda Allah 'azza wa jalla min katsir al-'amal fi qalil al-zaman).*

Dengan demikian, penekanan prinsip posisi tengah adalah agar akhlak tidak segera jatuh pada tipu daya hawa nafsu dan sifal-sifat buruk. Oleh karena itu, Allah telah menjadikan ilmu sebagai hakim, yaitu agar orang yang beramal berdasarkan ilmu dan orang yang berpijak pada kebenaran.[156] Hal ini penting, sebab kehidupan dunia berkaitan erat dengan keberadaan manusia. Maka, jika ia mengikuti kemegahan nikmat duniawi akan menyebabkan kehancuran dan jika memisahkan diri dari kehidupan duniawi akan menimbulkan kesengsaraan yang amat berat.[157]

Al-Mawardi[158] memberikan solusi agar manusia melatih tubuh dan jiwa dalam menghadapi kehidupan dunia melalui suatu disiplin yang dapat memperhalus sifatnya. *Riyadhah al-nafs* tersebut secara bertingkat mencakup tiga keadaan. Seseorang melatih sikap diri agar hati mampu menolak kecintaan terhadap dunia bahkan melampauinya, karena cinta dunia dapat merusak amal akhirat.[159] Jadi, seorang muslim jangan pula menjadikan kebahagiaan untuk dunia agar mampu mencegah diri dari daya tarik kenikmatan dunia dan tidak menjadikan dunia ini sebagai sarana keamanan bagi dirinya.

Kemudian keadaan seseorang yang melatih jiwa untuk merelakan sesuatu yang dicintai dan diperoleh dengan susah payah,[160] sebab pemberian

[156] Hubungan ilmu dengan amal dibahas khusus oleh Al-Mawardi pada bagian *Adab al-'Ilm.* Dengan mengutip QS. 62:5, ia menafsirkan bahwa orang yang beramal tanpa ilmu seperti himar. Hal ini disebabkan bahwa ilmu lebih utama dari amal bagi orang yang bodoh dan amal lebih utama daripada ilmu bagi orang yang berpengetahuan *(al-'ilm afdhal min al-'amal bihi li man jahila wa-al-'amal afdhal min al-'ilm li man 'alima).* Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 52-54.

[157] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 77.

[158] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 77-78 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin*, 186.

[159] Menurut Al-Mawardi, latihan jiwa ini akan membentuk karakter seseorang, yaitu menolak belas kasihan dari orang yang mencintainya, memelihara diri dari penyimpangan akhlak, sebab orang yang memiliki perasaan belas kasihan tidak bersifat kuat dan bagi orang yang memelihara diri tidak ada kesenangan; memelihara diri dan waspada dari segala tipu daya hawa nafsu karena berpaling dari kesenangan dunia, dan selamat dari kebiasaan yang dapat menggelincirkan jiwa. Ia memiliki keyakinan bahwa kecintaan dunia merupakan tipu daya hawa nafsu yang menjauhkan pemiliknya dari rahmat Allah; dan merasa cukup dari usaha keras dan hasil yang diperoleh dalam memenuhi kebutuhan hidup di dunia. Hal ini disebabkan bahwa orang yang mencintai sesuatu akan bersungguh-sungguh untuk mencapainya, dan tujuan yang dicapai dapat mencelakakan diri serta bila mengalami kegagalan akan dibenci oleh orang lain. Jadi, secara psikologis, karakter manusia dapat dilatih melalui kehidupan berkecukupan dan berperilaku sederhana terhadap apa yang diberikan oleh Allah dan usaha keras yang telah dilakukan dalam memenuhi kebutuhan hidup di dunia ini. Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 79-81.

[160] Latihan jiwa ini akan membentuk karakter manusia, yaitu kontrol diri yang dapat memberikan keselamatan jiwa dan selalu mengingat nikmat yang diterima, dan mengokohkan jiwa. Hal ini disebabkan bahwa orang yang menipu diri sendiri akan menjadi tertipu dan orang yang berpaling dari kebaikan jiwa akan menjadi orang bodoh*,* yaitu orang yang tidak dapat menggunakan kemampuan akalnya untuk mencapai kebajikan; bersifat *zuhud* terhadap sesuatu yang tidak dimiliki, karena merasa cukup terhadap kebutuhan yang telah dicapai dan merasa bahagia dari tangguing jawab pekerjaannya; dan memanfaatkan kesempatan yang baik dengan cara memberikan harta yang dimiliki kepada orang lain yang berhak menerimanya *(mustahiq),* apabila ia memiliki simpanan harta dan tidak memiliki tanggung jawab kepada keluarga atau orang lain berkenaan dengan harta tersebut.Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 81-82.

akan dikembalikan dan bantuan itu akan kembali pada dirinya, dengan tetap mempertimbangkan kebutuhan yang menjadi kewajibannya dan kerugian yang mungkin diterimanya. Jadi, karakter manusia dapat dilatih dengan cara memperhalus pikiran (selalu mengingat nikmat Allah) dan perbuatan dalam hubungannya dengan Allah, yaitu menyedekahkan jiwa agar mampu memberikan sesuatu yang dimiliki kepada orang lain.

Adapun keadaan seseorang yang mampu membuka dimensi jiwa untuk mencapai kemuliaan dan keluhuran budi pekerti, menolak tipu daya angan-angan, sehingga ia selalu berpikir kongkrit dan menuju kebaikan, dan selalu mengingat mati dan kehidupan akhirat.[161] Jadi, bentuk *riyadhah* ini akan memantulkan kekayaan batiniah dalam kehidupan sosial. Manusia semestinya memperhatikan norma-norma apa yang harus dipatuhi dalam upaya proyeksi kekayaan batinnya tersebut.

Dengan demikian, agama yang ditaati akan membentuk karakter seseorang yang memiliki kekuatan untuk menolak kecenderungan jiwa kepada syahwatnya, dan mengendalikan hati kepada kemauan jiwa dalam keburukan, sehingga jiwa akan terkendali dari segala bentuk penyimpangan.[162] Jadi, kekuatan jiwa perlu dilatih dalam mengendalikan hawa nafsu dan menjadi penasihat utama untuk menghindari perbuatan buruk. Kekuatan jiwa bagi pengendalian diri dan kontrol diri tidak dapat dibentuk kecuali dengan agama, sebab kekuatan jiwa cenderung mengikuti hawa nafsu, dan manusia pun tidak akan hidup sejahtera tanpa agama.

Oleh karena itu, agama merupakan kaidah pokok bagi pencapaian kesejahteraan masyarakat dan stabilitas pemerintah, sebab agama menjadi faktor utama dalam mencapai kemakmuran. Karena itu pula, Allah Swt. memberikan kepada orang-orang berakal kewajiban syari'at dan keyakinan religius agar manusia mematuhi hukum-hukumnya. Dalam hal ini pula, negara membutuhkan undang-undang atau peraturan yang dijadikan landasan dalam mengelola pemerintahan dan keuangan publik. Untuk Indonesia, meskipun bukan negara agama, tetapi pancasila dan undang-undang dasar 1945 telah dirumuskan sesuai dengan ajaran agama. Oleh karena itu, perilaku ekonomi masyarakat Indonesia dapat berlandaskan pada ketentuan tersebut.

---

[161] Latihan jiwa ini akan membentuk karakter manusia, yaitu menolak harapan yang tidak obyektif dan dorongan hawa nafsu yang membahyakan jiwa; memperhatikan amal akhirat dan memanfaatkan peluang yang baik untuk mencapai puncak keluhuran dengan cara melakukan perbuatan yang baik. Hal ini disebabkan bahwa orang yang sedikit berangan-angan akan mencapai kemuliaan dengan melakukan perbuatan baik; dan bermurah hati dengan tidak mencela sesuatu yang tidak menyimpang dari akal dan syari'at atau tidak ada jalan lain untuk menolaknya. Hal ini disebabkan bahwa orang yang berada dalam kebenaran ia akan berpijak pada kebolehannya, sehingga mudahkanlah hal itu jika muncul. Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 83-85 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin*, 202-204.

[162] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 95 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin*, 226-227.

2. Aspek Kepemimpinan Negara

Penguasa merupakan pemimpin yang diikuti dalam pemerintahan dan pemelihara agama yang disyari'atkan dalam kekuasaannya. Maka, apabila seorang pemimpin berbuat tidak adil, maka tak satupun masyarakat yang menegakkan keadilan, dan sebaliknya jika ia berbuat adil maka masyarakat pun akan mengikutinya.

Untuk mewujudkan hal itu, menurut al-Mawardi,[163] maka pemimpin mempunyai kewajiban terhadap masyarakat, yaitu:

a. Memelihara agama dari segala upaya perubahan atau penyimpangan dan mendorong masyarakat untuk melaksanakan syari'at Islam.
b. Menjaga kesucian agama dan menjamin keamanan masyarakat dari para musuh Islam atau para pemberontak yang membunuh jiwa manusia dan membuat keresahan pada masyarakat.
c. Memakmurkan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan umum dengan cara menyediakan fasilitas dan sarana-sarana penunjangnya.
d. Mengelola harta kekayaan negara sesuai dengan aturan agama dan tidak menyimpang dalam memperoleh dan memberikannya kepada masyarakat.
e. Menjalankan lembaga hukum dan peradilan sesuai dengan hak asasi manusia, yaitu persamaan hak dan pemberian keadilan yang sama.
f. Menegakkan hukum had secara adil dengan tidak mengurangi atau melebihi hak-hak mereka.
g. Mempersiapkan pengganti khalifah melalui permusyawaratan dengan *ahl al-kifayah* dan memberikan amanat kepada mereka.

Dalam hal hubungan agama, negara, dan masyarakat, menurut al-Mawardi,[164] apabila seorang penguasa memenuhi kewajiban tersebut, maka ia telah memenuhi hak-hak Allah kepada rakyat, mendorong masyarakat untuk taat dan membantu kebijakan pemerintah, dan menjalin kecintaan dan ketundukan mereka kepada pemerintah. Pada sisi lain, apabila penguasa tidak menjalankan kewajiban tersebut, ia merupakan faktor penyebab merebaknya perbuatan maksiat dan permusuhan dalam masyarakat. Jika demikian, masyarakat akan menghadapi suatu bencana yang besar, berupa perbuatan munkar dan permusuhan yang menghancurkan sendi-sendi kehidupan sosial.

Allah Swt. telah memperingatkan dalam Al-Qur'an:

قل هوالقادر على ان يبعث عليكم عذابا من فوقكم او من تحت ارجلكم اويلبسكم شيعا ويذيق بعضكم بأس بعض انظر كيف نصرف الايات لعلهم يفقهون

"Katakanlah ! Dialah yang berkuasa untuk mengirimkan adzab kepadamu, dari atas kamu atau dari bawah kakimu, atau Dia mencampurkan kamu

[163] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 97-98.
[164] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 98.

dalam golongal-golongan (yang saling bermusuhan) dan merasakan kepada sebagian kamu keganasan sebagian yang lain. Perhatikanlah! betapa Kami mendatangkan tanda-tanda kebesaran Kami silih-berganti agar mereka memahaminya." (QS. al-An'am, 6:65)

Al-Mawardi menjelaskan ayat di atas sebagai berikut:[165]

a. عذابا من فوقكم , berarti pemimpin yang buruk dan *"aw min tahti arjulikum",* berarti masyarakat yang buruk. Ini menurut penafsiran Ibn 'Abbas.
b. عذابا من فوقكم, berari kutukan Allah dan *"aw min tahti arjulikum",* berarti kehancuran. Ini menurut pendapat Mujahid dan Sa'id bin Jubair.
c. اويلبسكم شيعا, berarti aspirasi yang berbeda dan menimbulkan perselisihan. Ini menurut pendapat Ibn 'Abbas, sedangkan menurut Mujahid, berarti fitnah dan kekacauan.

Dengan demikian, al-Mawardi menekankan harmonisasi hubungan negara dan rakyat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Al-Mawardi memberikan solusi agar manusia selalu tunduk dan takut kepada Allah. Ketundukan manusia kepada Allah memotivasi masyarakat agar memiliki kesetiaan kepada pemerintah, dan bentuk ketaatan kepada Allah mendorong masyarakat untuk membantu kebijakan pemerintah.[166] Hal ini terwujud kecuali dengan adanya pemimpin yang berwibawa, sehingga masyarakat mentaati peraturan pemerintah yang berimplikasi pada integrasi dan hubungan yang harmonis antara manusia dengan sesamanya, alam semesta, bahkan dengan Tuhan.

3. Aspek Keadilan

Keadilan *(al-'adl)*[167] merupakan salah satu faktor yang menjamin terwujudnya kemaslahatan masyarakat dan membentuk kehidupan sosial secara teratur. Keadilan yang merata menjadi sarana yang menumbuhkan jalinan persahabatan, memotivasi ketaatan, memakmurkan negara, meningkatkan hasil produksi ekonomi, pertumbuhan penduduk yang besar, dan menjaga integritas

---

[165] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 98 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin*, 237-238.

[166] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 98 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin*, 237-238.

[167] Kata *"al-'adl"* merupakan merupakan bentuk mashdar yang bermakna *"al-'adalah",* yaitu: الاعتدال والاستقامة والميل الى الحق *(Perilaku seimbang, lurus, dan cenderung kepada kebenaran).* Secara syari'at, *"al-'adl"* berarti: عبارة عن الاستقامة على طريق الحق بالاجتناب عما هو محظوردين
(Pendirian lurus kepada jalan kebenaran dengan menjauhi perbuatan yang dilarang agama).
Menurut istilah fuqaha, *"al-'adl"* adalah:
من اجتنب الكبائر ولم يصر على الصغائر وغلب ثوابه واجتنب الافعال الخسيسة كالاكل في الطريق
(Menjauhi perbuatan yang berdosa besar maupun kecil, mengharapkan pahala, dan menjauhi perbutan yang buruk, seperti makan dan kencing di jalan).
Adapun menurut al-Jurjani, *"al-'adl"* adalah:
عبارة عن الامر المتوسط بين طرفي الافراط والتفريط
"Pendirian pada sikap pertengahan antara dua ujung perbuatan yang kurang terpuji dan tercela". Al-Jurjani, *Kitab al-Ta'rifat* (al-Haramain, t.t.), 147.

pemerintah.[168] Jadi, keadilan bermanfaat untuk memelihara keteraturan sosial, kesejahteraan sosial, dan hubungan manusia.

Menurut Sayyid Quthb,[169] keadilan sosial dalam Islam adalah keadilan kemanusiaan yang meliputi seluruh segi dan faktor-faktor dasar dari kehidupan manusia. Keadilan ini muncul dari pembauran antara nilai-nilai ekonomi dan material dengan nilai-nilai moral dan spiritual secara bersama-sama.

Dalam pandangan al-Mawardi,[170] adil merupakan wujud untuk diri sendiri dalam menciptakan kemaslahatan dan mencegah perbuatan-perbuatan buruk. Adil merupakan pendirian atas dasar prinsip tengah di antara sikap berlebih-lebihan dan kekurangan. Dengan kata lain, adil berarti menyesuaikan setiap perilaku jiwa dengan mempertimbangan akal. Tanpa sikap adil yang tegas terhadap "celah-celah" subyektivitas dan nafsunya, orang tidak bisa bertindak adil terhadap sesamanya, karena barang siapa berlaku tidak adil terhadap dirinya, ia akan lebih tidak adil terhadap sesamanya.

Adapun keadilan terhadap orang lain menuntut sikap yang berbeda, sesuai dengan status dan kedudukan seseorang dalam kehidupan sosial. Al-Mawardi[171] membedakan bentuk keadilan tersebut menjadi tiga jenis. *Pertama,* keadilan terhadap orang-orang di bawahnya. *Kedua,* keadilan terhadap orang-orang di atasnya. *Ketiga,* keadilan terhadap orang-orang yang berkedudukan sama.

Keadilan pertama dan kedua dapat dianalisis bersamaan melalui perspektif timbal-balik antara pemerintah dengan rakyat. Pemimpin negara akan menunjukkan sikap keadilan berupa kemurahan hati, perhatian, kekuasaan tanpa kekerasan, dan menegakkan kebenaran dalam kekuasaannya. Indikator pemerintahan yang baik ini akan diikuti oleh rakyat yang menunjukkan kepatuhan terhadap peraturan, dukungan aktif dalam melaksanakan pembangunan, dan dukungan terhadap kepemimpinannya.

Adapun keadilan terhadap orang-orang yang berkedudukan sama akan terwujud dengan mencegah perbuatan sombong dan melampaui batas, mencegah konflik, dan ketidakadilan.[172] Jika ketiga sikap tersebut tidak dilaksanakan sepenuhnya kepada sesama, maka dapat menciptakan pertikaian yang menimbulkan kerusakan dan disintegrasi sosial.

Demikian strata sosial keadilan yang menunjukkan bahwa keadilan tersebut merupakan prinsip moderat dalam setiap perilaku antara sikap berlebih-lebihan dan kekurangan, karena keadilan bermula dari keseimbangan, dan setiap sikap berlebihan atau kelemahan akan menghancurkan masyarakat

---

[168] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 99.

[169] Mengenai pendapat Sayyid Qutb tentang keadilan sosial, baca Khurshid Ahmad, (ed.), *Islam: Its Meaning and Message*, Penerjemah: Achsin Muhammad, *Pesan Islam* (Bandung: Pustaka, 1983), 147-148.

[170] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 100.

[171] Al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin*, 242-244.

[172] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 100-101.

karena merusak keseimbangan tersebut.[173] Oleh karena itu, keutamaan merupakan sikap pertengahan antara dua keadaan yang kurang, dan kebajikan merupakan sikap pertengahan antara dua keadaan yang buruk.

Pemikiran al-Mawardi tersebut sama seperti dikembangkan oleh filosof Muslim. Menurut Al-Ghazali,[174] keadilan merupakan salah satu fakultas (kekuatan) jiwa yang mengendalikan nafsu dan amarah untuk menuruti perintah-perintah akal dan syari'ah. Prinsip pertengahan ini dapat dicapai apabila memperoleh kesanggupan untuk melakukan fungsi manusia yang patut, yaitu mencari ilmu yang bermanfaat, melakukan amal baik, dan menghindari kejahatan. Oleh karena itu, tujuan latihan moral adalah membawa jiwa kembali menempuh jalan pertengahan, karena akan menumbuhkan kesehatan jiwa, sedangkan bentuk penyimpangannya menyebabkan jiwa sakit.

Adapun doktrin menengah dalam berbagai keadaan manusia secara jelas dapat dilihat pada tabel di bawah ini:[175]

Prinsip Pertengahan Menurut Al-Mawardi

SIKAP BERLEBIHAN (*hal al-tajwiz*)	**SIKAP TENGAH** *(hal al-tawassuth)*	**SIKAP KEKURANGAN** *(hal al-taqsir)*
al-sharr	*al-hikmah*	*al-juhalah*
al-taqahhum	*al-shaja'ah*	*al-jubn*
al-sharrah	*al-'iffah*	*dha'f al-shahwah*
al-sukht	*al-sakinah*	*dha'f al-ghadhab*
al-hasad	*al-ghirah*	*su' al-'adah*
al-khala'ah	*al-dzarf*	*al-fudamah*
al-kibar	*al-tawa'dlu'*	*dana'ah al-nafs*
al-tabdzir	*al-sakha*	*al-taqtir*
ifrath al-ghadhab	*al-hilm*	*'adam al-ghadhab*
al-khalabah	*al-mawaddah*	*husn al-khulq*
al-qihah	*al-haya'*	*al-hashar*
al-huz'	*al-waqar*	*al-sakhafah*

Al-Mawardi hanya memfokuskan manfaat keadilan dalam menciptakan tatanan sosial yang baik. Namun, secara umum keadilan yang dapat dirasakan oleh setiap orang akan memberikan kesejahteraan dan kebahagiaan hidup di dunia. Oleh karena demikian, keadilan menjadi faktor kekuatan yang

[173] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 101.

[174] Al-Ghazali, *Ihya' 'Ulum al-Din* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), vol. III, 46-47 dan M. Abul Quasem, *The Etics of Al-Ghazali: a Composite Etics in Islam,* Penerjemah: Mahyudin, *Etika Al-Ghazali* (Bandung: Pustaka, 1988), 89.

[175] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 101-102.

dapat menyelamatkan manusia dari kecenderungan hawa nafsu, baik dalam keadaan marah maupun rela, di samping selalu merasa takut kepada Allah baik secara terang-terangan maupun tersembunyi, dan bersikap moderat baik dalam keadaan kaya maupun miskin, yaitu kedermawanan dan *qana'ah*. Jadi, keadilan menyeluruh dapat menjamin kesejahteraan masyarakat *(welfare society)*.

Prinsip pertengahan yang dikemukakan al-Mawardi lebih dekat dengan pendapat Miskawaih,[176] yang menyamakan keadilan dengan sifat pertengahan atau dianggap suatu kebajikan saja, bukan kekuatan jiwa. Adapun Al-Ghazali,[177] keadilan merupakan nama suatu fakultas (kekuatan) jiwa dan juga sifat baik dari fakultas itu. Jadi, bagi Al-Ghazali, sikap pertengahan yang merupakan keadaan jiwa untuk mencapai akhlak yang baik, jika selalu ditempa dan dilatih akan menghasilkan sifal-sifat utama, yaitu kebijaksanaan, keberanian, lapang dada, dan keadilan, yang merupakan lawan dari sifal-sifat buruk, yaitu bodoh, rakus, pengecut, dan lalim.

Pandangan al-Mawardi tentang perlunya sikap adil sesuai dengan pemikiran filosofis Aristoteles, Plato, dan para filosof muslim, meskipun ia tidak memperhatikan pembagian fakultas jiwa manusia. Perbedaan substansial antara al-Mawardi dengan mereka tentang posisi pertengahan antara lain: (1) Ia bertopang pada al-Qur'an dan hadits dengan penekanan penting pada sikap itu (2) Ia meneliti daftar kebajikan yang diutarakan para filosof muslim dengan mengadakan pengubahan dan modifikasi penting, mengurangi dan menambahkan kebajikan yang lain. Hal ini sesuai pendiriannya bahwa kebajikan dapat berlaku sebagai sarana menuju kebahagiaan di akhirat. Dengan menerapkan metode yuridis, al-Mawardi selalu relativistis bahwa kebajikan merupakan upaya menuju muslim sempurna dengan mematuhi hukum-hukum akal dan syari'ah, yang jelas berbeda dengan Al-Ghazali yang menggunakan metode sufistik dengan penekanan semangat kecintaan *(mahabbah)* kepada Allah.

4. Aspek Keamanan

Keamanan merupakan salah satu landasan dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat. Keamanan yang terwujud pada seluruh wilayah kekuasaan dapat mendorong keterbukaan setiap anggota masyarakat untuk mencapai kemakmuran, memiliki harapan pada kehidupan masa depan, terjaminnya kebebasan dalam beraktivitas, dan terjalin kerukunan dan keramahan di kalangan masyarakat bawah, sehingga mereka akan terbebas

[176] Baca lebih lanjut Miskawaih, *Tahdzib al-Akhlaq*, Penerjemah: Helmi Hidayat, *Menuju Kesempurnaan Akhlak* (Bandung: Mizan, 1997), 35-55

[177] Al-Ghazali, *Ihya' 'Ulum al-Din,* vol. III, 46-60, dan Abul Quasem, *The Etics of Al-Ghazali,* 91-105.

dari belenggu ketakutan dan terhindar dari berbagai ancaman ketenteraman,[178] termasuk konflik di kalangan pemeluk agama maupun ras atau suku.

Secara historis, dalam pandangan Ibn Sina,[179] untuk menciptakan keamanan seluruh masyarakat, negara membentuk institusi-institusi yang bertugas memelihara keamanan, seperti pimpinan jihad untuk menghadapi kaum musyrikin dan kepolisian dalam negeri untuk menghadapi dan menumpas para pemberontak yang merongrong kekuasaan dan merugikan masyarakat.

Keamanan yang terwujud dalam kehidupan sosial, demikian al-Mawardi[180] menjelaskan, bertujuan untuk membebaskan masyarakat dari perasaan takut yang membelenggu jiwa, gangguan kepentingan umum, dan pemenuhan kebutuhan hidup, pengekangan aktivitas sosial, dan penggelapan sumber-sumber ekonomi yang menjamin kebutuhan hidup mereka, serta menciptakan keharmonisan di antara mereka. Jika keamanan merupakan hasil dari keadilan dan pembebasan dari situasi ketidakadilan, maka subyektivitas yang ada dengan tujuan hidup manusia terkadang tidak selaras dengan prinsip keadilan dan sebab-sebab lainnya yang menyimpang dari tujuan semula. Karena itulah, manusia dalam keadaan apapun harus selalu mematuhi prinsip keadilan.

Dalam pandangan Musthafa Al-Siba'i,[181] untuk menjamin keselamatan dan keamanan negara dari ancaman musuh Islam, pemerintah dapat membebankan biaya untuk keperluan pasukan kepada rakyat jika perbendaharaan harta negara tidak memadai, sehingga dapat menangkis bahaya, dan melindungi jiwa, harta dan kemerdekaan bangsa.

Keamanan semesta, sebagaimana keadilan, merupakan landasan yang kokoh untuk menata kebahagiaan hidup di dunia. Hal ini penting, sebab bentuk ketakutan manusia yang meliputi kebebasan pribadi, harga diri, keluarga, dan harta selalu menjadi tantangan bagi manusia yang dapat berakibat fatal, yaitu melemahkan aktivitas sosial dan kesedihan yang berkepanjangan.[182] Dalam ekonomi modern, faktor keamanan menjadi salah satu syarat terciptanya pertumbuhan ekonomi karena stabilitas nasional terjamin.

Berbagai akibat yang dapat terjadi dari bentuk-bentuk ketakutan dan faktor utama yang melemahkan manusia perlu secara serius diperhatikan berdasarkan harapan yang dikhawatirkan dari perasaan takut tersebut. Pada sisi lain, setiap pola perilaku individu tidak dapat disamakan dari bentuk-bentuk ketakutan sehingga pemecahan persoalan ini harus memperhatikan tingkat kelemahan dan kesusahan yang dialami mereka, apalagi ketakutan

---

[178] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 102.

[179] Pentingnya faktor keamanan dalam menjaga kepentingan publik lihat pendapat Ibn Sina dalam Zainal A. Ahmad, *Negara Adil Makmur Menurut Ibnu Siena* (Jakarta: Bulan Bintang, 1974), 226-227.

[180] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 102.

[181] Al-Shiba'i, *al-Ishtirakiyah al-Islamiyah,* Penyadur: Malik Ahmad, *Sistem Masyarakat Islam* (Jakarta: Pustaka al-Hidayah, 1982), 79.

[182] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 102.

ini dalam bentuk cita-cita dan harapan kehidupan mendatang.[183] Di sinilah manusia perlu melakukan pengobatan jiwa untuk melenyapkan perasaan takut yang dapat melalaikan kenikmatan yang telah diperoleh dan bahkan dapat menjadi bencana bagi diri individu.

Maka, bagi orang yang berakal hendaknya selalu mengingat diri dalam keadaan sakit atau takut, yaitu kenikmatan kesehatan dan keamanan jiwa yang telah dirasakan sebelumnya. Karena itu, manusia perlu melatih diri dengan cara bersyukur kepada Allah dalam keadaan aman dan bersabar dalam keadaan sakit, sehingga ia memperoleh kebahagiaan hidup.[184] Jadi, keamanan semesta menjamin kehidupan manusia yang sejahtera karena ketenangan jiwa dan kemampuan mengingat kenikmatan yang diterima, sehingga ia memiliki semangat beraktivitas dalam kegiatan-kegiatan ekonomi dan sosial.

5. Aspek Kemakmuran

Kemakmuran ekonomi merupakan salah satu faktor penting dalam mewujudkan kesejahteraan negara. Menurut al-Mawardi, kemakmuran ini akan membangkitkan jiwa manusia untuk meningkatkan etos kerja, membentuk berbagai asosiasi sosial antara kelas-kelas sosial, mengurangi tingkat kecemburuan sosial, mencegah konflik dan permusuhan, menciptakan kemajuan dalam segala bidang, serta menjalin keharmonisan sosial dan kerja sama.[185] Berbagai bentuk akibat dari kemakmuran ini akan menjadi kekuatan pendorong bagi perwujudan kesejahteraan publik dan menata sistem sosial dengan baik, sebab kemakmuran menimbulkan kekayaan material dan kekayaan ini menyebabkan sikap amanah dan kedermawanan.

Hal ini berarti bahwa kemakmuran setiap orang akan menciptakan tingkat kesejahteraan karena adanya pertumbuhan ekonomi yang dicapai oleh pemerintah. Pada sisi lain, secara faktual kemakmuran menimbulkan surplus ekonomi yang mestinya diikuti dengan sikap amanah dan kedermawanan. Namun, fakta menunjukkan berbagai bentuk korupsi dilakukan oleh mereka yang secara ekonomi memiliki nilai surplus.

Dalam pandangan Ibnu Sina,[186] kemakmuran masyarakat dapat terwujud apabila sarana-sarana produksi yang menghasilkan kekayaan dan bahan-bahan kebutuhan makanan diperoleh dengan cara yang baik dan dipergunakan sesuai dengan aturan hukum. Kondisi inilah yang mewujudkan kemaslahatan masyarakat dan kestabilan hidup.

---

[183] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 102-103 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin*, 248-249. Baca juga Abu A'la Maududi, *Islamic Way of Life,* Penerjemah: FIKRI, *Islam Way of Life* (Jakarta: Darul Falah, 2000), 99-103.

[184] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 103.

[185] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 103.

[186] Lihat Zaenal A. Ahmad, *Negara Adil Makmur Menurut Ibnu Siena,* 190.

Al-Mawardi, Al-Ghazali, dan Ibn Miskawaih menyetujui bahwa kebahagiaan dunia dan akhirat ditentukan oleh faktor ketakwaan dan kekayaan, sedangkan kesengsaraan keduanya disebabkan kekejian dan kefakiran.[187] Namun, kekayaan material bukan semata-mata untuk penghias dan sarana mencapai kenikmatan duniawi, melainkan seorang muslim dituntut untuk melenyapkan kekikiran dan memperbanyak sikap murah hati dan kedermawanan sosial.[188]

Jika kemakmuran menjadi faktor yang mewujudkan kemashlahatan publik, maka keterbelakangan menjadi faktor penyebab kerhancuran masyarakat, yang keduanya dapat dirasakan oleh masyarakat sendiri. Karena itu, pemeliharaan prinsip-prinsip kepentingan umum dan dorongan pada keseimbangan harus selalu menjadi perhatian utama lembaga pemerintahan dan masyarakat.[189]

Dalam konteks sekarang, seperti diungkapkan Francis Abraham,[190] hal ini dapat dilihat, khususnya pada negara-negara dunia ketiga yang mengalami kemunduran ekonomi dan berbagai persoalan yang melingkupinya akibat keterbelakangan masyarakat dalam berbagai bidang. Keterbelakangan ekonomi dapat mengakibatkan pula berbagai tindakan kejahatan dalam masyarakat.

Dalam ekonomi modern, kemakmuran menjadi prasyarat sekaligus tujuan dari peran ekonomi negara dalam menjalankan fungsi menciptakan kesejahteraan publik. Catatan penting dari gagasan al-Mawardi, antara lain keterbelakangan masyarakat di bidang ekonomi menjadi faktor penyebab kehancuran masyarakat, sehingga negara perlu memperhatikan kepentingan umum *(public interests)* dengan memfasilitasi tersedianya barang-barang publik *(public goods)* dan menciptakan keseimbangan ekonomi *(equilibrium economy)*.

Kemakmuran secara ekonomis dapat digolongkan menjadi dua macam, yaitu kemakmuran dalam berusaha dan kemakmuran dalam pemilikan sarana-sarana produksi. Bentuk pertama berkaitan erat dengan pekerjaan manusia untuk memenuhi kebutuhan ekonomi, seperti perdagangan dan pertukangan, yang merupakan bagian dari kemakmuran kedua, sehingga meningkatkan

---

[187] Sesuai dengan doktrin menengah, kekayaan dibutuhkan sebagai sarana peningkatan ibadah, sehingga setiap muslim dituntut untuk bersikap dermawan yang melahirkan sikap kemurahan hati, mementingkan orang lain, kerelaan hati, dan berbakti, dan tangan terbuka. Kedermawanan merupakan bentuk pertengahan antara sikap boros dan sikap kikir. Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 103, al-Ghazali, *Ihya' 'Ulum al-Din,* vol. III, 47-48, dan Ibn Miskawaih, *Tahdzib al-Akhlaq*, 48-49.

[188] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 103-104, al-Ghazali, *Ihya' 'Ulum al-Din,* vol. III, 47-48, dan Ibn Miskawaih, *Tahdzib al-Akhlaq*, 49.

[189] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 104.

[190] Untuk diskusi ini baca Francis Abraham, *Perspectives on Modernization: Toward a General Theory of Third World Development,* Penerjemah: Rusli karim, *Modernisasi di Dunia Ketiga: Suatu Teori Umum Pembangunan* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991).

aset perdagangan dan membuka peluang pasar, meskipun keuntungan yang diperoleh tidak memadai. Adapun bentuk kedua dapat mendorong pertumbuhan dan kemajuan ekonomi, seperti pertanian dan peternakan.[191]

Gagasan al-Mawardi tersebut dapat dilihat pula pada analisis Francis Abraham tentang hubungan pekerjaan dan sumber-sumber produksi. Ia mendiskusikan permasalahan ini dengan menerapkan model konflik dalam menganalisis modernisasi.[192] Model ini berpijak pada teori marxis, teori perjuangan kekuasaan, dan teori revolusi yang diharapkan. Dalam hal tersebut, pekerjaan dan sumber-sumber produksi merupakan faktor-faktor yang dapat dimanfaatkan menuju modernisasi khususnya di dunia ketiga. Pada sisi lain, keduanya dapat mengakibatkan pergolakan-pergolakan yang tidak tampak (disensus), ketidakseimbangan, antagonisme kelas, dan revolusioner.

Dengan demikian, kemakmuran yang diperoleh dari usaha perekonomian terwujud dengan adanya keamanan yang selaras dengan adanya kemajuan sarana-sarana produksi. Ini dapat terwujud, karena situasi perdagangan yang aman dengan stabilitas politik yang mapan akan mempercepat pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan pendapatan perkapita. Jadi, al-Mawardi[193] menekankan teorinya bahwa stabilitas politik dan peningkatan hasil-hasil produksi akan meningkatkan aset ekonomi, yaitu faktor yang menyebabkan kemajuan ekonomi dan membuka peluang bagi investor asing untuk menanamkan modal. Sebaliknya, situasi politik yang tidak stabil akan mengurangi hasil-hasil produksi dan pada akhirnya menyebabkan keterbelakangan dan keterpurukan ekonomi, bahkan seluruh bidang kehidupan manusia.

Al-Mawardi cukup teliti membaca realitas ekonomi masyarakat dalam konteks implementasi peran negara dalam ekonomi. Konsep *welfare state* dari al-Mawardi menunjukkan bahwa; *pertama,* kemakmuran negara tercapai dengan adanya keamanan yang menciptakan stabilitas nasional, terutama terjaminnya keamanan bagi perdagangan atau masuknya investor asing dalam menanamkan modal; *kedua,* kemakmuran masyarakat bisa tercapai jika negara menyediakan fasilital-fasilitas publik untuk terpenuhinya kepentingan umum, terutama sarana-sarana produksi yang membantu masyarakat dalam meningkatan pendapatan; *ketiga,* stabilitas politik dan sistuasi perdagangan yang aman dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi negara dan meningkatkan pendapatan perkapita, sebaliknya keadaan politik yang tidak stabil dapat menyebabkan keterpurukan ekonomi, bahkan kehancuran negara.

Al-Mawardi[194] menjelaskan pula hubungan kemakmuran ekonomi dengan aspek keagamaan. Sumber-sumber produksi merupakan bagian dari sarana-

[191] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 103-104.
[192] Francis Abraham, *Perspectives on Modernization,* 97-124.
[193] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 104.
[194] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 105.

sarana ketuhanan, seperti hubungan kekerabatan, pernikahan, persaudaraan, persahabatan, kebaikan, kebajikan, dan asosiasi sosial berdasarkan prinsip-prinsip kebaikan. Kemakmuran ini terwujud dari hasil perilaku moderat yang tumbuh bersamaan dengan sebab-sebab ketuhanan. Hal ini yang mendorong manusia agar selalu menjaga akhlak pergaulan dalam berkomunikasi dan berhubungan dengan para pelaku pasar dalam kerjasama ekonomi.

Pemikiran al-Mawardi tersebut dapat dianalisis dengan pendekatan model budaya dalam konteks modernisasi. Berdasarkan pendekatan budaya, perubahan-perubahan dalam struktur normatif masyarakat menyebabkan adanya nilai-nilai yang menghambat atau mempercepat kemajuan (modernisasi).[195] Nilai-nilai ini muncul sebagai wujud dari interaksi sosial yang dianggap sebagai landasan perilaku masyarakat. Pada sisi lain, aspek kekerabatan, pernikahan, persahabatan, dan sebagainya dimanfaatkan sebagai media dalam memperoleh sumber-sumber ekonomi sekaligus meningkatkan produksi ekonomi, sebagaimana yang terjadi pada awal mula masuknya Islam di Indonesia. Bahkan, hubungan antara agama, ekonomi dan budaya dalam masyarakat modern dapat dianalisis pada gagasan Max Weber[196] tentang peranan etika Protestan yang membangkitkan semangat kapitalisme modern.

6. Aspek Harapan dan Cita-cita Masa Depan

Harapan dan cita-cita masa depan berperan dalam membangun dan membangkitkan kembali semangat jiwa manusia yang mengalami kemunduran dalam dinamika masyarakat serta memotivasi untuk mencapai tujuan yang belum dicapai dalam kehidupan saat itu.

Meskipun harapan dan cita-cita belum tentu mendukung dalam memperbaiki keterbelakangan sosial dan merubah menjadi masyarakat yang berkembang bahkan mencapai kemajuan. Namun suatu masyarakat yang mendiami wilayah tertentu tetap membutuhkan pembangunan untuk mengembangkan sarana-sarana produksi dan meningkatkan aset-aset ekonomi yang dapat menciptakan situasi ekonomi yang baru. Hal ini bertujuan untuk perbaikan keterbelakangan masyarakat, seperti upaya peningkatan sistem dan hasil produksi pertanian. Menurut al-Mawardi,[197] harapan adanya perubahan ini begitu urgen bagi masyarakat yang berada dalam tirani kemiskinan dan keterbelakangan moral dan material.

Oleh karena demikian, Allah Swt. menolong makhluk-Nya dengan memberikan kecerahan pada harapan dan cita-cita agar masyarakat memiliki visi masa depan dalam mewujudkan kemakmuran negera dan menciptakan

[195] Baca David Harrison, *The Sociology of Modernization of Development* (London & New York: Routledge, Chapman & Hall Inc., 1990), 34-45.

[196] Lebih lanjut dapat dibaca Max Weber, *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalism* (New York: Charles Scribner's Sons, 1976).

[197] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 104 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin,* 251-252.

kesejahteraan dunia. Kesejahteraan masyarakat akan terus berlangsung apabila pergantian masa selalu diiringi dengan upaya penyempurnaan tujuan yang belum dicapai secara maksimal dan berbagai usaha dalam memperbaiki keadaan, sehingga terwujud kehidupan masa depan yang lebih baik, meskipun setiap perubahan waktu dan kondisi memiliki sumber daya yang berbeda, khususnya sarana-sarana produksi dan kemajuan yang telah dicapai sebelumnya.

Menurut al-Mawardi,[198] tujuan tersebut dapat terwujud apabila sistem ekonomi dengan sarana-sarana pendukungnya terintegrasi sehingga dapat dimanfaatkan dengan baik, dan unsur-unsur yang ada pada saat sebelumnya tersistem dengan kuat, meskipun masyarakat mengalami pesimistis akan kecerahan masa depan akibat depresi ekonomi dan struktur sosial yang tidak mendukungnya, atau perubahan yang terjadi bersifat destruktif dan tidak ada kesempatan yang memadai untuk memperbaharuinya.

Gagasan al-Mawardi ini dapat ditinjau dengan model psikologis dalam menganalisis modernisasi, yang menekankan perubahan pola tingkah laku, sistem-sistem kepercayaan, dan atribut-atribut kepribadian. Bagi McClelland,[199] motivasi prestasi merupakan satu-satunya variabel yang paling mendasar dalam menjelaskan kewiraswastaan dan perkembangan ekonomi nasional. Istilah "semangat kewiraswastaan" bersumber dari nilai-nilai, kepercayaan, ideologi untuk kemajuan masyarakat. Joseph Kahl[200] menambahkan bahwa dimensi motivasi prestasi antara lain adalah aktivisme atau ketuntasan *(mastery),* keyakinan, independensi keluarga (berkaitan dengan status ekonomi), dan pengutamaan pekerjaan atau prestasi (berkaitan dengan status dan peranan).

Jadi, harapan dan cita-cita masa depan menurut al-Mawardi, merupakan semangat kewiraswastaan dan motivasi prestasi dalam ekonomi untuk kemajuan masa depan. Namun, berbeda dengan pendekatan model teori modernisasi dan teori pembangunan, al-Mawardi menghubungkan istilah tersebut dengan aturan-aturan moral (akhlak) dalam proses maupun pencapaiannya

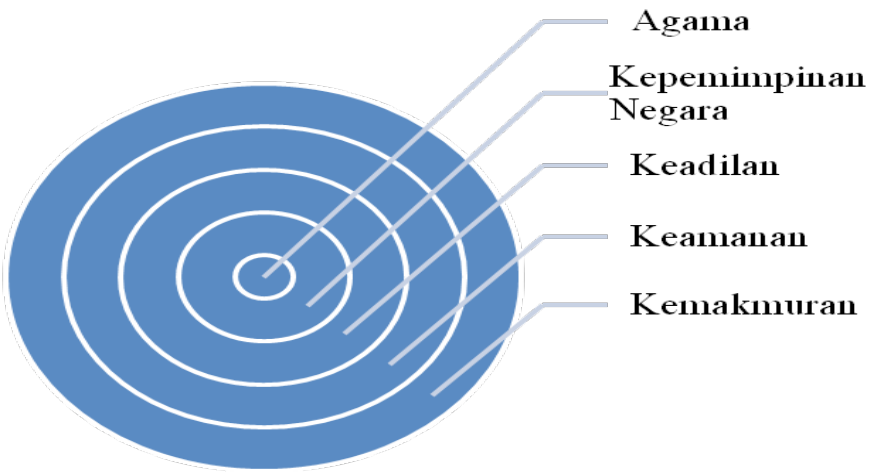
Demikianlah intelektualitas al-Mawardi yang menggambarkan secara luas dimensi keagamaan dan ekonomi pada abad pertengahan. Beberapa pemikiran filosofisnya tentang ekonomi masih relevan dalam konteks modernisasi dan pembangunan masyarakat. Dalam hal ini, dimensi kesejahteraan negara akan berimplikasi dalam mewujudkan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Karena itu, rasionalisasi hubungan negara-rakyat tidak lain menjadi syarat penting dalam membangun suatu masyarakat yang sejahtera, sebagaimana kerjasama antara sektor publik (pemerintah) dan sektor swasta (masyarakat) yang menjadi prasyarat bagi pelaksanaan pembangunan bangsa.

---

[198] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 104.

[199] Lebih lanjut baca Francis Abraham, *Perspectives on Modernization:* 75-96.

[200] Lebih lanjut baca Francis Abraham, *Perspectives on Modernization:* 75-96.



Gambar 1.
Dimensi Negara Kesejahteraan Islam *(Islamic Welfare State)*
Menurut al-Mawardi

BAB III
PERAN EKONOMI NEGARA DALAM KEUANGAN PUBLIK

Pada bab ini akan dijelaskan pengertian dan ruang lingkup keuangan publik, sejarah perkembangan keuangan publik, peran ekonomi negara, relasi ummah dan pembangunan ekonomi, dan peran institusi *hisbah*. Hal ini penting mengingat; *pertama,* keuangan publik yang dikonsepsikan seorang tokoh ataupun diterapkan suatu bangsa, menurut Harvey S. Rossen dan Ted Gayer, terkait erat dengan pandangan hidup atau filsafat negara yang dianutnya;[201] dan *kedua,* kajian keuangan publik lebih mencirikan pola-pola hubungan negara-masyarakat yang diimplementasikan pada kebijakan politik-ekonomi pemerintah yang bertujuan mensejahterakan masyarakat *(li al-mashlahah al-ummah)*.

A. Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Publik

Istilah keuangan publik identik dengan istilah keuangan negara, ekonomi publik, dan ekonomi sektor publik.[202] Menurut Richard A. Musgrave,[203] keuangan publik *(public finance)* merupakan ilmu yang mempelajari tentang aktivitas-aktivitas ekonomi pemerintah sebagai unit. Adapun dalam pandangan Carl C. Plehm,[204] keuangan publik merupakan ilmu yang mempelajari tentang penggunaan dana-dana oleh pemerintah untuk memenuhi pembayaran kegiatan pemerintah.

Harvey S. Rossen[205] menyatakan bahwa *"public finance is the branch of economics that studies the taxing and spending activities of government"*

[201] Keuangan publik yang diterapkan suatu pemerintah bersumber dari ideologi atau filsafat negara. Lebih lanjut dapat dibaca Harvey S. Rosen & Ted Gayer, *Public Finance* (New York: McGraw Hill/Irwin, 2008), 3-5.

[202] Istilah *public finance* ini memiliki makna yang cukup *debatable.* Hal ini diakui pula oleh Harvey S. Rossen, bahwa istilah *finance* yang berarti "keuangan" atau berhubungan dengan uang *(money)* pada istilah tersebut tidak diartikan sebagai keuangan murni, karena isu-isu fundamental yang dikaji bukan keuangan. Hal ini disebabkan pula akibat fokus subyek ini yang kadang-kadang tidak jelas. Jadi, *public finance* memfokuskan pada kajian bagaimana cara pemerintah dalam melakukan alokasi sumber-sumber dan distribusi pendapatan. Disiplin ini membahas pula tentang aktivitas pengeluaran dan pertumbuhan pendapatan pemerintah. Karena itu, *public finance* merupakan cabang dari ilmu ekonomi, bukan ilmu keuangan. Di samping itu, studi keuangan publik ini banyak menggunakan istilah lain, seperti *public sector economy* dan *public economy.* Lihat Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance* (New York: McGraw-Hill, 2008), 2. Baca pula Guritmo Mangkoesoebroto, *Ekonomi Publik* (Yogyakarta: BPFE, 1999).

[203] Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance* (New York: McGraw-Hill, 1959), 7.

[204] Robin Boadway,"The Role of Public Choice Considerations in Normative Public Economics", pada S. Winer and H. Shibata (eds.), *Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economics* (Cheltenham U.K.: Edward Elgar Publishers, 2002), 47-68.

[205] Harvey S. Rossen, *Public Finance: Essay for the Encyclopedia of Public Choice* (Princeton University: CEPS Working Paper No. 80, Maret 2002), 1.

(keuangan publik merupakan cabang ekonomi yang mengkaji aktivitas perpajakan dan pengeluaran pemerintah). Isu-isu penting dalam studi keuangan publik bukanlah persoalan keuangan meskipun berhubungan dengan aspek keuangan, melainkan masalah utama yang berhubungan dengan sumber-sumber riil. Kajian *public finance* menggunakan analisis positif dan normatif. Analisis posiitif menekankan isu-isu tentang sebab dan akibat sesuatu, sedangkan analisis normatif memfokuskan isu-isu etika dalam keuangan publik.

Karena itu, menurut Harvey S. Rossen,[206] keuangan publik modern memfokuskan fungsi-fungsi mikroekonomi pemerintah, bagaimana pemerintah melakukan dan mengatur alokasi sumber-sumber dan distribusi pendapatan. Pada bagian penting lainnya, fungsi makroekonomi pemerintah terkait dengan penggunaan pajak, pengeluaran, dan kebijakan moneter yang pada tingkat penyelesaian pengangguran dan tingkat harga.

Dalam pandangan Jha,[207] keungan publik merupakan studi tentang intervensi pemerintah dalam mengatur pasar *(market place)*. Dengan pandangan yang berbeda, menurut orientasi aliran Continental, keuangan publik merupakan studi tentang bagaimana masyarakat berpartisipasi melalui institusi politik dan fiskal untuk mencapai pola-pola dan tujuan-tujuan fiskal. Pengertian keuangan publik menurut aliran Continental ini diikuti pula oleh Buchanan.[208]

Sedangkan dalam *Encyclopedia International* didefiniskan bahwa keuangan publik adalah ilmu yang mempelajari tentang hal-hal yang berhubungan dengan bagaimana cara pemerintah mendapatkan dan menggunakan uang. Hal tersebut meliputi fungsi-fungsi pengeluaran, pengumpulan, dan peminjaman yang dilakukan oleh bangsa, negara atau pemerintah daerah.[209]

Istilah *public finance* untuk kajian ekonomi di Indonesia biasanya menggunakan istilah ilmu keuangan negara. Dalam pandangan Soetrisno PH,[210] ilmu keuangan negara adalah ilmu yang mempelajari atau menela'ah tentang pengeluaran dan penerimaan yang dilakukan oleh pemerintah dan negara. Sedangkan dalam pandangan M. Suparmoko,[211] ilmu keuangan negara adalah bagian dari ilmu ekonomi yang mempelajari tentang kegiatan-kegiatan pemerintah dalam bidang ekonomi terutama mengenai penerimaan dan pengeluarannya beserta dengan pengaruh-pengaruhnya di dalam perekonomian tersebut.

Di negara-negara *"Anglo Saxon",* keuangan publik atau keuangan negara sebagai ilmu dipandang sebagai cabang ilmu ekonomi, sedangkan di daratan Eropa, keuangan negara dipandang sebagai suatu cabang ilmu politik. Menurut

---

[206] Harvey S. Rossen, *Public Finance*, 1.

[207] Harvey S. Rossen, *Public Finance*, 6.

[208] J.M. Buchanan, *Public Finance in Democratic Process* (Chapel Hill, N.C.: University of North Carolina Press, 1967), 10-13.

[209] S. Winer and H. Shibata (eds.), *Political Economy and Public Finance,* 47-68.

[210] Soetrisno PH, *Dasar-dasar Ilmu Keuangan Negara* (Yogyakarta: FE-UGM, 1981), 7-8.

[211] M. Suparmoko, *Keuangan Negara: Dalam Teori dan Praktek* (Yogyakarta: BPFE, 2003).

Nurdjaman Arsjad, et al[212] dalam kepustakaan di negara-negara *"anglo saxis",* keuangan negara sering disebut *"public finance"***,** istilah "publik" sering membingungkan dan bukanlah merupakan istilah yang pas *(precise term)*. Dalam kepustakaan keuangan negara *(public finance)*, istilah "publik" biasa diartikan "pemerintah" *(government)***.** Menurut Suparmoko dan juga Cullis & Jones, *"public sector"* dan "pemerintah" adalah identik, bahkan telah dikatakan pula bahwa studi keuangan negara adalah identik dengan studi peranan dan kegiatan pemerintah pada sektor publik.

Dalam arti luas sebenarnya istilah "publik" tidak hanya menggambarkan kegiatan pemerintah saja, namun menggambarkan pula *"utility"* (yang menangani kebutuhan atau hajat hidup orang banyak), dan juga kegiatan perhimpunan amal *(charitable associations)*. Istilah *"public finance"* seperti yang telah dijelaskan di muka diinterprestasikan dalam arti sempit yakni *"government finance"* (keuangan pemerintah), sedang makna *"finance"* (keuangan), yakni menggambarkan segala kegiatan (pemerintah) di dalam mencari sumber-sumber dana *(sources of fund)* dan kemudian bagaimana dana-dana tersebut digunakan *(uses of fund)* untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintah.

Berdasarkan uraian tentang arti keuangan publik, maka disiplin ini paling tidak memiliki ruang lingkup yang mencakup: (1) pengeluaran negara; mekanisme melalui pengeluaran negara pemerintah mengembangkan jalannya keuangan dalam perekonomian yang sesuai dengan pola permintaan dan penawaran. Dalam melaksanakan fungsinya pemerintah tidak hanya menggunakan uang, tetapi juga meliputi sumber daya ekonomi termasuk penggunaan sumber daya manusia, alam, peralatan, modal, serta barang-barang jasa lainnya; (2) penerimaan negara; membahas tentang beberapa sumber dari mana negara memperoleh pendapatan/ dana; (3) administrasi negara; menyangkut tentang semua kegiatan keuangan termasuk segala permasalahan tentang administrasi negara; (4) stabilisasi dan pertumbuhan; membahas mengenai kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi pemerintah dalam suatu saat dan situasi tertentu; (5) pengaruh dari anggaran penerimaan dan belanja negara terhadap perekonomian, terutama pengaruhnya terhadap pencapaian tujuan kegiatan ekonomi, seperti pertumbuhan ekonomi, stabilitas harga-harga, distribusi pendapatan, dan peningkatan efisiensi, serta penciptaan kesempatan kerja.[213]

---

[212] Lihat Nurdjaman Arsjad, et al, *Keuangan Negara* (Jakarta: Intermedia, 1992).

[213] Keuangan negara memiliki tubuh pengetahuan yang kompak, tunggal dan homogen, pokokpokok bahasan *(subject matters)* yang terkandung dalam keuangan negara sebagai studi dan ilmu adalah: (1) Pengeluaran Negara *(Government Expenditures); (2)* Sumber-sumber Penerimaan Negara di mana pajak merupakan sumber penerimaan yang terpenting *(Government Revenues and Taxes); (3)* Pinjaman Negara dan Perlunasannya *(Government Borrowing and Indebtedness); (4)* Administrasi Fiskal atau Teknik Fiskal *(Fiscal Administration or Technique)* yang membahas hukum dan tatausaha keuangan negara; (5) Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah *(Intergovernment Fiscal Relationship),* suatu studi dalam keuangan negara yang semakin penting dan menonjol; dan (6) Kebijakan Fiskal *(Fiscal Policy)* yang mempelajari peranan dan pengaruh keuangan negara atas pendapatan nasional, distribusi pendapatan nasional, kesempatan kerja, harga-harga dan juga

Dengan demikian, keuangan publik atau keuangan negara merupakan salah satu studi tentang apa yang seharusnya atau merupakan ilmu ekonomi normatif. Misalnya kita ingin mencapai tujuan-tujuan tertentu seperti pertumbuhan ekonomi atau distribusi penghasilan yang lebih merata, maka kita harus menentukan suatu kebijakan yang harus kita terapkan dalam mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Keuangan publik sebagaimana ilmu pengetahuan sosial lainnya bersifat positif dan normatif. Keuangan publik sebagai studi ilmu dapat dibagi ke dalam *"positive public finance"* dan *"normative public finance"*. Keuangan publik "positif" adalah studi tentang fakta, keadaan dan hubungan antar variabel yang berkenaan dengan usaha pemerintah di dalam mencari dana dan menggunakan dana, misalnya bagaimana sistem perpajakan dan struktur perpajakan dewasa ini, menela'ah keadaan dan sistem anggaran dewasa ini dan lain sebagainya. Jadi, dalam *"positive public finance",* kita berusaha menggambarkan, menjelaskan, serta meramalkan tentang apa yang terjadi dalam keuangan negara.

Adapun keuangan publik *"normative"* adalah studi keuangan negara tentang etika dan nilai pandang *(value judgement),* yakni bagaimana kegiatan keuangan negara, perpajakan, pengeluaran dan pinjaman negara bisa menciptakan efisiensi alokasi sumber daya, stabilisasi ekonomi makro, pemerataan atau distribusi pendapatan dan lain sebagainya. Jadi, studi *"normative public finance"* lebih banyak berkisar pada daerah permasalahan kebijakan keuangan negara *(fiscal policy)***.** Hal ini dipengaruhi oleh pandangan ideologi, yang dibedakan dalam dua pendekatan utama, sebagaimana dijelaskan Harvey S. Rossen,[214] yaitu: *organic view of government,* dan *mechanistic view of government.*

Dalam hal ini, kebijakan pemerintah terkait dengan penerimaan dan pengeluaran untuk memperbaiki stabilitas ekonomi perlu dilakukan dalam bentuk kebijakan fiskal *(fiscal policy).* Menurut Soediyono R.,[215] kebijakan fiskal atau politik fiskal merupakan tindakan yang diambil pemerintah dalam bidang anggaran belanja negara berupa penerimaan dan pengeluaran dengan tujuan untuk mempengaruhi jalannya perekonomian.

Samuelson[216] menjelaskan bahwa pemerintah telah memainkan peranan yang semakin meningkat dalam sistem ekonomi campuran modern. Hal ini tercermin dalam pertumbuhan pengeluaran pemerintah, pemerataan pendapatan oleh negara, dan pengaturan langsung dari kehidupan ekonomi. Sedangkan perubahan fungsi-fungsi pemerintah tercermin dalam kegiatan pemerintah meliputi pengawasan langsung, konsumsi sosial dari barang publik, stabilitas

efisiensi alokasi sumber-sumber daya. Dalam pandangan Rossen dan Gayer, ruang lingkup keuangan publik mencakup keuangan publik, negara, dan idiologi, kesejahteraan ekonomi *(welfare economic),* pengeluaran publik (barang publik dan eksternalitas, politik ekonomi, pendidikan, analisis *cost-benefit*, asuransi sosial, distribusi pendapatan, perpajakan, dan sebagainya. Lebih lanjut baca karya Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance*, 2.

[214] Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance*, 2-5.

[215] Soediyono R., *Ekonomi Makro Pengantar Analisis Pendapatan Nasional* (Yogyakarta: Liberty, 1992), 95.

[216] Lebih lanjut dapat dibaca Paul A. Samuelson, *Economics* (New York: McGraw-Hill Book Company, 2008).

kebijakan keuangan negara dan moneter, produksi pemerintah, dan pengeluaran kesejahteraan.

Oleh karena itu, mainstream teori ekonomi memberikan kerangka analisis keuangan publik. Karena itu, teori tersebut secara rasional bisa digunakan untuk mengkaji keuangan publik pada suatu wilayah penerapan mikroekonomi. Sebagaimana kasus pada cabang-cabang ekonomi lainnya, kerangka normatif keuangan publik mencakup kesejahteraan ekonomi *(welfare economics)*, salah satu teori ekonomi yang memusatkan kajian pada kesejahteraan sosial bagi alternatif ekonomi pemerintah. Dalam hal ini, menurut Rossen,[217] kesejahteraan ekonomi memfokuskan pada kondisi-kondisi dimana alokasi sumber-sumber ekonomi mencapai efisiensi Pareto.

B. Sejarah Perkembangan Keuangan Publik

Keuangan publik secara teoritis dan praktis menunjukkan filosofi dan realitas negara dalam mengatur pendapatan dan pembelanjaan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat agar terwujud kesejahteraan yang merata. Pada bagian ini akan dilakukan survey historis atas perkembangan keuangan publik sehingga dapat ditemukan aspek-aspek persamaan dan perbedaan sekaligus keterhubungan antar periode yang memungkinkan mempengaruhi periode berikutnya. Survey ini akan penulis kelompokkan menjadi 4 periode perkembangan keuangan publik, yaitu keuangan publik pada masa peradaban kuno, keuangan publik di Eropa pada abad pertengahan, keuangan publik pada masa peradaban Islam (sebelum dan sesudah al-Mawardi), dan keuangan publik pada masa modern.

1. Keuangan Publik pada Masa Peradaban Kuno

Pada masyarakat primitif, kegiatan pemerintah dalam arti modern tidak dikenal. Ketika itu terdapat suatu organisasi hierarki dengan seorang pemimpin yang mengepalai, akan tetapi pemimpin ini praktis tidak memiliki pengaruh atas perilaku ekonomi yang hampir seluruhnya berkisar pada pencarian penghidupan.

Meskipun demikian, sistem pemerintahan telah dikenal dengan baik pada peradaban kuno, seperti Mesir, India, Yunani, Romawi, Persia, dan Cina. Pemerintahan saat itu dikelola dengan sistem administrasi yang terencana,

[217] Harvey S. Rossen menjelaskan bahwa,"*Pareto-efficient defined as an allocation such that the only way to make one person better off is to make another person worse off. Pareto efficiency seems a reasonable normative criterion--if the allocation of resources is not Pareto efficient, it is "wasteful" in the sense that it is possible to make someone better off without hurting anybody else. A stunning result of welfare economics is that if two assumptions are satisfied, then an economy will achieve a Pareto-efficient allocation of resources without any government intervention. The assumptions are: 1) All producers and consumers act as perfect competitors; that is, no one has any market power. 2) A market exists for each and every commodity. In a way, this result formalizes an old insight: When it comes to providing goods and services, free enterprise systems are amazingly productive.*" Harvey S. Rossen, *Public Finance*, 2.

termasuk administrasi keuangan yang dikelola secara sistematis dan efisien dalam mengatur keuangan publik negara. Beberapa catatan yang dijumpai antara lain Xenophonus (430-355 S.M), filosof Yunani, menulis risalah dalam *Oecominicus* tentang negara sejahtera sebagai pemerintahan ideal dan menjelaskan pengelolaan kekayaan yang benar.[218] Kong Fu Tsu (551-478 S.M), filosof Cina, menulis pula tentang aspek-aspek praktis administrasi keuangan dan membahas masalah pertanian, perdagangan, dan keuangan.[219] Begitu pun Aristoteles dalam karyanya, *Politics*, [220] menganalisis persoalan asal-usul negara, konsep kekayaan, dan keuangan negara.

Secara umum, materi keuangan publik pada masa peradaban kuno dapat diungkapkan pada dua aspek, yaitu aspek pembelanjaan publik *(public expenditure)* dan perpajakan *(taxation)* sebagai bagian dari pendapatan publik *(public revenues)*. Kedua aspek ini mendasari kajian atas keuangan publik pada masa berikutnya.

Pembelanjaan publik menjadi bagian dari fungsi negara, di samping fungsi lainnya berupa perlindungan rakyat dari agresi luar, pemeliharaan ketenteraman dan internal, dan tersedianya barang-barang publik. Di Yunani, masyarakat memiliki program yang luas tentang proyek-proyek umum, seperti pembangunan air mancur, pasar, sarana olah raga, tembok dan benteng-benteng. Di Mesir, untuk ritual keagamaan didirikan bangunan piramid, kuil, istana, dan kuburan.[221] Di samping itu, para penguasa cukup bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat dengan membangun jalan raya, kanal, dan bendungan. Di Romawi, orang-orang miskin memperoleh "BLT" (Bantuan Langsung Tunai) berupa biji-bijian. Pembelanjaan lainnya secara besar digunakan untuk bantuan kepada orang miskin dan anak-anak yatim terutama yang orang tuanya meninggal dalam perang.[222] Adapun di India, pembelanjaan publik digunakan untuk pertahanan, administrasi sipil, fasilitas publik, dan bantuan bagi orang-orang miskin. Sebagai catatan,[223] pembelanjaan harus selalu lebih kecil daripada pendapatan dan harus ada kelebihan dalam kas negara.

---

[218] L.H. Mai, *a Premier on Development of Economic Thought* (Texas: St. Mary University, t.t.), 53.

[219] J.A. Schumpeter, *History of Economic Analysis* (London: George Allen & Unwin Ltd., 1961), 53.

[220] Beberapa gagasan Aristoteles (384-322 SM) yang penting antara lain bahwa uang tidak dapat ditumpuk atau ditingkatkan melalui bunga. Pemikiran lainnya menjelaskan persoalan pembagian penduduk, nilai, pertukaran, dan aktivitas perdagangan. L.H. Mai, *a Premier on Development,* 3. Secara khusus gagasan Aristoteles tentang negara ideal dan etika yang baik banyak dikutip oleh Al-Mawardi dalam karya-karyanya seperti *Ahkam al-Sulthaniyah, Adab al-Dunya wa al-Din,* dan sebagainya. Hal ini menunjukkan Al-Mawardi cukup memahami wacana peradaban kuno dan saat itu telah terjadi transliterasi karya-karya Yunani ke dalam Bahasa Arab, bahkan transformasi berbagai peradaban kuno ke dalam peradaban Islam pada masa Abbasiyah.

[221] H.M Groves, *Financing Government* (New York: Henry Hold & Co., 1955), 590-591.

[222] Hunter & Allen, *Principles of Public Finance* (New York: Harper & Brother, 1940), 20.

[223] B. Lal Sharma, *Economic Ideas in Ancient India before Kautiliya* (New Delhi: Ramchand Vidya Bhawan, 1987), 113.

Dalam persoalan perpajakan, sebagaimana diteliti S.L. Wallace, pajak yang berkembang sekarang ini telah dipraktekan di Mesir oleh orang-orang Romawi yang biasanya memungut pajak produksi dari wilayah taklukkan,[224] serta pajak tanah yang dipungut secara tunai dari tanah yang menghasilkan biji-bijian dan bentuk uang dari tanah yang digunakan untuk pertamanan. Baik di Mesir dan Romawi,[225] pajak yang diterapkan berupa pajak warisan dan pajak kepala atau perorangan berupa pajak bagi laki-laki berusia 14 sampai 62 tahun (Mesir) dan pajak komunitas bisnis negara asing (Romawi). Ada juga pajak atas hewan, penjualan berbagai komoditas dan perdagangan dalam/luar negeri. Di Yunani, diterapkan pajak atas seluruh transaksi keuangan, sedangkan di Mesir, para penguasa mengenakan sebagian nilai barang-barang sebagai pajak pada setiap tahap produksi barang.

Perkembangan keuangan publik di India kuno dapat ditemukan pada beberapa kitab suci[226] seperti *Mahabharata, Manu Smriti, Arthashastra, Brahaspati*, dan *Shukranti*. Meskipun tidak secara rinci dijelaskan, namun keuangan publik secara umum tergambar pada anjuran terhadap negara dalam melaksanakan administrasi keuangan, baik terkait dengan *public expenditure* maupun *public revenues*-nya.

Para pemikir India kuno menganggap pemungutan pendapatan lebih penting daripada pembelanjaannya yang digunakan untuk tugal-tugas negara seperti pertahanan, administrasi sipil, fasilitas publik, dan bantuan bagi orang miskin. Hal ini seperti diungkapkan Shukra[227] bahwa,"pembelanjaan tidak boleh melebihi seperempat, atau setengah, atau tiga perempat dari seluruh pendapatan." Dalam keadaan kas negara kosong, negara dapat melakukan pinjaman kepada rakyat dan kemudian mengembalikannya dengan bunga setelah keadaan normal.

Tujuan ekonomi negara ditekankan pada aspek kebijakan publik misalnya untuk meningkatkan *varta,* yaitu aktivitas ekonomi seperti pertanian, perdagangan, industri, peternakan, dan proyek kepentingan publik misalnya pembangunan kanal, bendungan, dan jembatan.[228] Kautilya, [229] pemikir

---

[224] S.L. Wallace, "Taxation in Egypt from Augustus to Dioclelion", dalam M.L. Lutz, *Public Finance* (New York: Appleton Century Comp. Inc., 1936), 4.

[225] H.M Groves, *Financing Government,* 591 & 594.

[226] *Mahabharata* merupakan syair agung Hindu yang cukup komprehensif menjelaskan pemikiran politik India kuno. *Manu Smriti* merupakan karya terpenting tentang teori pemerintahan India kuno. *Arthashastra* adalah karya Kautilya, penasihat agung Raja Chandragupta (abad ke-4 SM), yang mengkaji tentang struktur pajak dan rancangan administrasif serta keuangan kerajaan. *Brahspati* adalah pengarang lain kitab *Arthashastra* yang dibahas dengan baik oleh Kautilya, dan *Shukranti of Shukra* adalah risalah penting India kuno tentang pemerintahan. Lebih lanjut baca B. Lal Sharma, *Economic Ideas in Ancient India before Kautiliya,* 3-17.

[227] B. Lal Sharma, *Economic Ideas in Ancient India before Kautiliya,* 113.

[228] B. Lal Sharma, *Economic Ideas in Ancient India before Kautiliya,* 104.

[229] Beni Prasad, *Theory of Government in Ancient India* (New Delhi: I.P. Ltd., t.t.), 95.

terkemuka India, membolehkan pemungutan pajak dengan catatan negara menjamin keamanan dan kesejahteraan rakyatnya.

Sedangkan perpajakan merupakan bagian dari pendapatan publik yang diterima negara. Dalam syair *Mahabharata* disebutkan*,"*penguasa berhak mengumpulkan uang, membangun bendahara yang kuat, dan uang itu digunakan untuk menolong rakyat." Dalam *Shukranti,* Shukra[230] berpendapat bahwa raja berhak memungut pajak karena ia harus melindungi rakyat dan memberikan pelbagai pelayanan.

Di India kuno, pajak tanah menjadi sumber utama pendapatan negara. Pajak ini diatur atas dasar fasilitas irigasi yang tersedia bagi lahan tersebut. Dalam pandangan Shukra,[231] petani yang mengairi dari penampungan harus memberikan sepertiga dari seluruh hasilnya, mereka yang mengairi dari sumur harus memberikan seperempat, dan mereka yang mengairi dari sungai harus memberikan seperenampuluh dari seluruh hasilnya.

Di samping pajak tanah, pendapatan negara juga bersumber dari pajak kepala, pajak pasar, pabrik kelompok pengrajin, pendapatan dari tanah milik negara, rampasan perang, upeti, dan amal keagamaan dan sumbangan yang dermawan. Perpajakan harus mempertimbangkan kemakmuran rakyat. Dalam *Mahabharata*[232] diungkap bahwa pajak atas tanah tidak boleh terlalu berat yang mengakibatkan petani berpindah. Semua pajak harus dibebankan secara bertahap pada musimnya, secara damai dan sesuai dengan norma yang semestinya.

Berdasarkan tinjauan singkat atas gagasan dan keuangan publik pada masa peradaban kuno, dapat ditemukan bahwa saat itu telah memiliki landasan filosofis dalam melaksanakan tugas-tugas ekonomi negara dan mengisyaratkan pengadministrasian keuangan secara sistematis. Karena itu cukup signifikan, al-Mawardi banyak mengutip gagasan, ide, maupun praktek keuangan dari Yunani, Romawi, maupun India yang diungkapkan kembali dalam bentuk syair dan kata-kata bijak seperti yang tertera pada beberapa karyanya, *Adab al-Dunya wa al-Din, Ahkam al-Sulthaniyah,* dan *Nashihah al-Muluk*. Pengungkapan kembali atas pemikiran kuno tersebut sebagai bagian dari metode al-Mawardi dalam menjelaskan gagasan-gagasan utamanya tentang pentingnya peran negara dalam mengemban tugas agama dan menciptakan kesejahteraan rakyat, dengan salah satu instrumennya berupa pengelolaan keuangan publik.

2. Keuangan Publik di Eropa pada Abad Pertengahan

Dalam sejarah tercatat bahwa abad pertengahan di Eropa bercirikan struktur sosial dan ekonomi masyarakat yang menganut feodalisme. Karena

[230] B. Lal Sharma, *Economic Ideas in Ancient India before Kautiliya,* 73 & 93.

[231] B. Lal Sharma, *Economic Ideas in Ancient India before Kautiliya,* 88.

[232] Beni Prasad, *Theory of Government in Ancient India,* 52-53.

bersifat feodal, masyarakat tersusun atas kelas-kelas bangsawan dan budak (pengolah tanah). Para penguasa memperoleh pendapatan dari tanah-tanah yang dimiliki atau upeti yang dibayarkan sebagai kewajiban rakyat kepada mereka. Beberapa catatan tentang keuangan publik pada masa ini[233] adalah tugas praktis pemerintah dalam bentuk melindungi rakyat, memenuhi kebutuhan orang miskin, membangun jalan yang aman dan bebas, sistem timbangan dan ukuran, serta uang logam khusus.

Pada periode pertama abad ini atau fase kegelapan Eropa (476-1200 M) tidak ditemukan studi penting tentang keuangan publik. Adapun pada periode kedua atau masa pencerahan (abad ke-12 sampai 15) bermunculan para sarjana seperti Thomas Aquinas (1225-1247), Albertus Magnus (1200-1280) dan Luis Malina, yang dipengaruhi filsafat moral dan etika dari Gereja Katolik Roma yang mengkaji masalah keuangan. Studi keuangan publik secara umum yang dikembangkan antara lain keadilan perpajakan, sifat pajak, dan hubungan negara dan rakyat. Menurut Schumpeter,[234] studi para sarjana abad ini terkait dengan prinsip-prinsip dasar keuangan publik meskipun kurang analitis dan tidak spesifik membahas peristiwa perpajakan, pengaruh ekonomi terhadap pembelanjaan pemerintah, dan sebagainya.

Materi keuangan publik pada masa ini dapat dikelompokkan pula pada aspek pembelanjaan publik dan pengeluaran publik (pajak). Pembelanjaan publik *(public expenditure)* hanya dikaji dari sisi pembelanjaan pribadi pejabat yang tidak sistematis yang saat itu menganut feodalisme. Kemudian pada fase kedua mulai muncul kesadaran negara-bangsa akibat pengeluaran dan pembelanjaan yang boros, sedangkan kepentingan nasional perlu dilindungi serta keinginan mencapai kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi.

Catatan penting dapat ditemukan pada gagasan Carava,[235] penulis Italia abad ke-15, bahwa perlu banyak anggaran bagi biaya kesejahteraan. Karena itu, industri, pertanian, dan perniagaan perlu didorong dengan pinjaman lunak dan cara lainnya. Di samping itu, dana publik digunakan untuk tujuan mempertahankan bangsa, mendukung penguasa, dan memenuhi kebutuhan darurat.

Terkait dengan masalah perpajakan, pada abad ini tergambar dalam sistem feodal hubungan sosial dan ekonomi negara dan rakyat yang hampir sama di beberapa negara Eropa, serta tidak menganut sistem keuangan publik tertentu. Di Inggris sampai abad ke-12, misalnya, tidak ada biro pusat yang khusus menangani keuangan. Meskipun demikian, pajak atas tanah menjadi sumber utama pendapatan, selain berbentuk harta benda, biaya pasar, bea cukai,

---

[233] Salah satu studi yang cukup penting tentang keuangan publik pada abad pertengahan antara lain dapat dibaca Lewis H. Haney, *History of Economic Thought (*New York: Macmillan, 1921), 85-86.

[234] Lihat J.A. Schumpeter, *History of Economic Analysis* (London: George Allen & Unwin Ltd., 1961), 98.

[235] Hunter & Allen, *Principles of Public Finance*, 19.

denda, dan sumber feodal lainnya. Semua kebutuhan penguasa tercover dalam wilayah yang dikuasainya. Sumber pendapatan lain berupa pajak kepala yang berlaku pada abad ke-14 bagi laki-laki dan perempuan, kecuali pengemis.[236]

Di Perancis sampai abad ke-14, pendapatan gereja bersumber dari amal sepersepuluh dari penghasilan, di samping jenis pajak *taille* berupa pajak atas produksi yang diharapkan dan diukur melalui nilai kebun mereka, pajak atas barang-barang di perbatasan kota dan negara dengan tingkat yang berbeda setiap wilayah, dan pajak kepala berdasarkan kelas, kekayaan, kepemilikan, atau jumlah pajak lainnya. Bahkan penguasa secara sewenang-wenang membebankan pajak atas tungku, jendela, dan kereta kuda.[237] Dengan kata lain, semua kekayaan dan pendapatan seseorang meskipun miskin dikenai pajak yang memberatkan kehidupan rakyat.

Pada awalnya, pemerintah memiliki kekuasaan cukup besar atas perekonomian dan memakai sumber-sumber daya dengan jumlah yang besar pula untuk melakukan perang. Kekuatan dan peran pemerintah menurun ketika berlangsung reaksi "laissez-faire" (kebebasan ekonomi) terhadap campur tangan pemerintah. Pada abad ke-19 di Inggris, doktrin-doktrin "laissez faire" menekankan bahwa pemerintah yang paling baik adalah pemerintah yang paling sedikit melakukan sesuatu.

Adam Smith dengan pemikirannya "*invisible hand"* (tangan yang tidak terlihat) menekankan bahwa bila orang-orang dibiarkan melakukan usaha mereka sendiri, maka hal itu akan paling baik bagi kepentingan masyarakat. Pada satu sisi, "laissez-faire" ini berhasil menyebabkan pembangunan ekonomi yang pesat, namun sebagaimana digambarkan Charles Dicken di Inggris dan Upton Sinclair di AS,[238] justru menyebabkan pemerasan atau eksploitasi tenaga kerja yang tidak terlatih, keadaan perumahan yang menyedihkan, dan kekayaan besar sebagai hasil dari pemerasan monopoli dan spekulasi tanah.

Dari uraian di atas, studi atas keuangan publik pada abad pertengahan ditandai dengan bentuk-bentuk perpajakan sebagai sumber pendapatan negara yang diberlakukan secara sewenang-wenang hingga memberatkan rakyat. Praktek keuangan lebih menunjukkan hubungan antara penguasa feodal dengan rakyat. Karena itu, studi keuangan publik oleh kaum skolastik saat itu dipengaruhi ajaran etika dan moral gereja, namun tidak ditemukan kajian secara khusus, sehingga tetap menjadi "abad kegelapan" untuk mengeksplorasi lebih jauh tentang studi ini pada abad pertengahan. Perkembangan berikutnya menunjukkan kemunculan "laissez faire" yang merubah peran pemerintah semakin kecil dalam perekonomian.

---

[236] B.E.V. Sabine, *a Short History of Taxation* (London: Butterworths, 1980), 2.

[237] H.M Groves, *Financing Government,* 593-595.

[238] John F. Due & Ann F. Friedlaender, Government Finance, Penerjemah (ed.):Rudy Sitompul, *Keuangan Negara: Perekonomian Sektor Publik* (Jakarta: Erlangga, 1981), 3.

3. Keuangan Publik pada Masa Peradaban Islam

Sejarah keuangan publik pada masa peradaban Islam dapat penulis kelompokkan menjadi 2 bagian, yaitu periode Nabi Muhammad, Khulafa'al-Rasyidin, dan periode Umayyah, dan periode Abbasiyah sampai masa modern. Pembagian periode ini bertujuan untuk menemukan karakteristik keuangan publik yang dipraktekkan pada masa itu dan untuk mengetahui adanya pengaruh dari para sarjana Muslim satu sama lain, seperti pemikiran al-Mawardi, al-Juwaini, Al-Ghazali, Nidzam al-Mulk, Ibn Taimiyah, Ibn Khaldun, dan sebagainya.

Dalam mengkaji keuangan publik perspektif Islam, maka tidak dapat dilepaskan dari pemahaman atas konsep negara dalam kerangka kerja Islam. Para sarjana Muslim mengartikan negara sebagai entitas politik yang bertanggung jawab terhadap urusan kolektif masyarakat Muslim bukan hanya terkait dengan urusan duniawi melainkan juga ukhrawi. Oleh sebab itu, dalam pandangan Monzer Kahf,[239] persoalan keuangan publik yang mencakup pendapatan publik *(public revenues)* dan pembelanjaan publik *(public expenditure)* memiliki dua kriteria, yaitu untuk melayani dengan baik kepentingan-kepentingan seluruh anggota komunitas Muslim, dan mengatur kepentingan tersebut berdasarkan sumber-sumber kewahyuan.

a. Keuangan Publik Masa Nabi dan Khulafa' al-Rasyidin

Pada periode Islam awal,[240] komunitas Muslim di Mekkah tidak memiliki entitas politik, melainkan bagian dari penduduk Mekkah. Kemudian setelah beberapa orang memeluk agama baru (Islam) dan mereka menerima penganiayaan, Nabi Muhammad Saw. mulai mencari suatu tempat atau tanah baru agar Islam dapat berkembang secara bebas, para pemeluknya dapat menjalankan syari'ah, dan tentunya mereka terbebas dari berbagai bentuk penyiksaan. Nabi beserta pengikutnya mencari tempat yang aman sampai ke Ethopia dan berpikir mengenai tempat-tempat di Arabia, sampai akhirnya melakukan migrasi *(hijrah)* ke Yatsrib (Madinah).

Migrasi ke Madinah menjadi peristiwa penting karena menandai awal permulaan negara Islam dan kemunculan masyarakat Islam berdasarkan wahyu ketuhanan *(divine revelation)*. Di Madinah, Nabi meletakkan dasal-dasar konstitusi yang mengatur peran pemerintah dan hubungan antar komunitas agama dan etnik yang hidup bersama dalam suatu pemerintahan. Dokumen konstitusi ini (piagam Madinah) merupakan catatan konstitusi pertama di dunia. Dalam konteks keuangan publik, Piagam Madinah

---

[239] Monzer Kahf,"Public Finance and Fiscal Policy in Islam", dalam Monzer Kahf (Ed.), *Lessons in Islamic Economic* (Jeddah: IDB-IRTI, 1998), 455.

[240] Sumber informasi cukup penting dan tua dari kalangan orientalis terkait dengan kajian awal keuangan publik pada masa Nabi, lihat uraian *Property amongst the Semites (the Arabs)* pada CH. Letourneau, *Property: Its Origin and Development* (London: Walter Scott, Ltd, 1892), 201-206.

mengatur dua tipe *public expenditure,* yaitu untuk pertahanan dan tujuan militer, dan untuk tujuan kesejahteraan.

Untuk pengeluaran di bidang militer, Piagam ini menetapkan bahwa komunitas Muslim menyediakan pasukan sendiri dan perlengkapannya dalam mempertahankan negara, sedangkan komunitas Yahudi juga mengadakan pasukan dan perlengkapannya sendiri secara kolektif dalam mempertahankan negara. Adapun tujuan kesejahteraan disebutkan dalam dokumen konstitusi ini berupa bantuan yang diberikan bagi mereka yang terbebani hutang dan membebaskan tawanan. Dua kebutuhan ini disediakan untuk membangun komunitas etnik kecil di lingkungannya dengan sumber-sumber yang cukup untuk memenuhi tanggung jawab ini.[241] Dengan demikian, Piagam Madinah ini mampu mengantisipasi pembelanjaan publik yang dibutuhkan untuk mengelola masyarakat, namun tanpa membebani mereka dengan bentuk-bentuk pajak.

Dalam mengatur pemerintahan di Madinah, Nabi mulai mengurus aspek finansial kebutuhan masyarakat dan jaminan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan mereka. Dalam sejarah tercatat bagaimana pembelanjaan publik tersebut dapat terpenuhi. Saat itu tamu-tamu negara datang dari luar kota dan mereka membutuhkan tempat perlindungan dan makan. Mereka biasanya bertempat di masjid atau memasang tenda dan memberikan biaya secara sukarela.

Catatan penting lain yang bersumber dari Ibn Katsir,[242] menyebutkan bahwa pembelanjaan publik pertama oleh Nabi di Madinah dalam bentuk pembangunan masjid. Nabi mengeluarkan biaya 600 atau 800 dirham untuk membeli tanah. Pemilik tanah memintanya secara sukarela, namun Nabi menolak dan bersikeras membayarnya dari kontribusi sukarela Abu Bakar.

Kontribusi sukarela menjadi sumber utama pembiayaan bagi pemenuhan bentuk-bentuk biaya publik *(public expenses)* yang meliputi kontribusi para tamu dari luar daerah, biaya kesejahteraan sosial seperti pembayaran hutang bagi mereka yang meninggal dunia dan makanan untuk fakir miskin, dan biaya pertahanan. Biaya-biaya publik ini dapat dipenuhi dari kontribusi sukarela. Misalnya, ketika terjadi perang Badar pada tahun kedua hijrah, beberapa hasil rampasan perang *(war booties)* dari musuh didistribusikan kepada pasukan. Hal ini secara tegas disebutkan dalam al-Qur'an (Q.S. al-Anfal, 8:41) yang menjelaskan cara harta rampasan perang ini *(ghanimah)* didistribusikan, yaitu bagian pendapatan yang diberikan kepada kepala negara untuk memfasilitasi kepentingan publik *(public interests)* dan didistribusikan pula untuk para pasukan perang.

---

[241] Zafir al-Qasimi, *Government System in Syari'ah and History* (Beirut: al-Naqqash Pub., 1974), 32-36.
[242] Lihat Ibn Katsir, *Sirah al-Nabawi* (Beirut: Dar al-Fikr, 1978), vol. II, 303.

Catatan lain[243] menunjukkan bahwa setelah perang Khaibar, Nabi menyusun rencana kebutuhan publik. Beliau menyetujui sebagian tanah diberikan sebagai tanah milik umat dan dikelola para petani; atas permintaan mereka ditetapkan pula bagi hasil atas produksinya. Peristiwa ini menjadi catatan awal penerapan *kharaj* dalam Islam. *Kharaj* termanifestasi dalam rencana yang dibuat Nabi atas para pengguna tanah yang memang berdiam di tanah Khaibar, mengelola tanah, dan kemudian memberikan sebagian produksinya kepada pemilik tanah *(owner of the land)* yang sekarang dimiliki komunitas Muslim.

Kemudian peranan *kharaj* sebagai pendapatan publik pemerintah semakin dikembangkan selama periode 'Umar bin Khattab, ketika tanah Irak, Syiria, Mesir, dan Persia dikuasai negara pada tahun 11 sampai 22 H. Beberapa tanah yang dikuasai melalui peperangan dan para tentara Muslim mengambilalih tanah tersebut berdasarkan ketentuan standar internasional. 'Umar tidak mendistribusikan tanah ini dan kepemilikannya diberikan kepada umat agar menjadi sumber pendapatan *(source of revenue)* bagi pemerintah. *Kharaj* semakin meningkat selama periode ini. Karena itu, *kharaj* hanya berbentuk penyewaan tanah, atau berupa bagi hasil dari pemilik tanah dalam produksinya. Tanah *kharaj* ini dimiliki oleh seluruh umat dan seseorang hanya dibenarkan untuk mengelolanya dalam bentuk sistem penyewaan. Setelah penguasaan tanah dan menjadikannya hak milik bagi umat, 'Umar mengirim para pengukur tanah untuk menaksir tanah dan membatasi penyewaan berdasarkan jenis produksinya.[244] Jadi, 'Umar mengatur *kharaj* (sewa) untuk setiap tanah yang dikuasai.

Dua abad kemudian, Abu Yusuf,[245] menyatakan kepada Khalifah Harun al-Rasyid, kemudian Khalifah menetapkan dua metode dalam pengelolaan *kharaj* ini atau melalui sistem sewa. Seseorang dapat menyewakan tanah sesuai dengan ukurannya, atau menerapkan bagi hasil dalam produksinya. Seseorang dapat menetapkan 20 %, 30 % atau berapapun yang ditentukan berdasarkan kesepakatan dengan petani dalam memenuhi kehidupan yang layak dan bekerja pada tanah tersebut selama beberapa tahun.

Dengan demikian, *kharaj* merupakan bentuk penyewaan tanah yang dimiliki umat atau negara yang merepresentasikan umat. Sejak periode Nabi dan periode berikutnya, *kharaj* tidak diberlakukan untuk tanah yang tidak dikuasai melalui peperangan. Sebagai contoh, tanah Mekkah dan Madinah, tidak ditetapkan *kharaj* yang dibebankan kepada masyarakat. Untuk berbagai kebutuhan, *kharaj* tidak pula diberlakukan pada beberapa kantong wilayah yang berubah menjadi Islam. Sumber klasik seperti Abu

[243] Ibn Katsir, *Sirah al-Nabawi,* vol. III, 382.
[244] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal* (Cairo: Maktabah al-Tijariyah al-Kubra, 1934), 69.
[245] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj* (Kairo: Maktabah al-Salafiyah, 1933), 20.

‘Ubayd dan Ibn Zanjawaih dalam karyanya yang berlabel sama, *al-Amwal,* memberikan informasi terkait beberapa tanah di beberapa wilayah yang tidak dikenai *kharaj,* seperti tanah di antara sungai-sungai dan gunung-gunung, karena memang penduduknya memeluk Islam sebelum wilayah tersebut dibuka.

Ada beberapa indikator yang menunjukkan praktek *public expenditure* pada periode ini, seperti pendapatan dari tamu negara dari luar wilayah, dukungan terhadap fakir-miskin, biaya pembayaran hutang bagi orang yang tidak mampu membayarnya, membangun masjid, pengembangan masjid Nabi di Madinah, perluasan beberapa wilayah dan ekspansi masjid di Mekkah sekitar Ka’bah. Setelah Mekkah dibuka dan dikuasai pada tahun ke-8 hijrah, tidak ditemukan catatan tentang gaji atau upah para pekerja, termasuk juga catatan tentang para pekerja yang dibayar oleh negara. Ada beberapa orang yang bekerja pada pemerintah tapi atas dasar sukarela. ‘Abdullah Ibn Sa’id Ibn al-‘Ash, seorang guru dari komunitas Muhajirin, yang mengajar anak-anak sepanjang waktu tapi ia tidak memperoleh pendapatan dari pemerintah.[246] Catatan lain menginformasikan pemerintah memberikan gaji pada beberapa orang, namun tidak ada informasi pula yang menunjukkan bahwa pemerintah menggaji para tentara saat Mekkah dikuasai. Nabi Saw. menunjuk Gubernur Mekkah, ‘Attab bin Usayd, dan memberinya gaji. Ini menjadi bentuk penggajian pertama oleh pemerintah dalam Islam.

Meskipun demikian, pada saat pemerintahan berkembang dan semakin luas, Abu Bakar menetapkan gaji. Pada saat menjadi Khalifah, sistem penggajian ditetapkan, begitu juga pada masa Khalifah ‘Umar. Pada masa ‘Umar, ada daftar gaji pekerja yang diadministrasikan cukup panjang. Para hakim, petugas keamanan, penjaga/polisi malam, para penaksir dan pengoleksi *kharaj,* dan para gubernur di beberapa wilayah; semuanya memperoleh gaji pada periode ‘Umar. Administrasi publik *(public administration)* dibuat baru dan item besar tentang pembelanjaan, bahkan gaji *full time* para tentara ditetapkan pula oleh ‘Umar. Sebelumnya, para tentara tidak memperoleh gaji untuk pekerjaan *full time.*

Di samping itu, ada pula item-item lain yang berhubungan dengan administrasi publik dan biaya kesejahteraan *(welfare expenses).* Sebagai contoh, ‘Umar mengembangkan biaya kesejahteraan untuk laki-laki, perempuan, anak-anak, membeli sebuah rumah di Mekkah dan diubah menjadi tempat penjara, menetapkan orang untuk melakukan perawatan atas tanah di luar wilayah yang telah dikuasai, menyediakan tanah untuk tempat penggembalaan bagi ternak yang dizakati, mengangkat para penjaga

[246] Ibn Atsir, *Usd al-Ghabah* (Cairo: al-Sa’bed., 1970), vol. III, 262.

tanah, dan membentuk para kurir antara Madinah dan kota-kota besar di seluruh propinsi.

Beberapa kebijakan dalam hal pengelolaan keuangan publik mengalami perubahan pada masa ‘Utsman Ibn ‘Affan. Dalam rangka pengembangan sumber daya alam, ia melakukan pembuatan saluran air, pembangunan jalan, dan pembentukan organisasi kepolisian secara permanen untuk mengamankan jalur perdagangan. Di samping itu, ia juga membentuk armada laut hingga berhasil membangun supremasi kelautannya. Dalam hal ini, pemerintahan harus menanggung beban anggaran yang tidak sedikit untuk memelihara angkatan laut tersebut.[247]

Khalifah Utsman ibn ‘Affan tetap mempertahankan sistem pemberian bantuan dan santunan serta memberikan sejumlah besar uang kepada masyarakat yang berbeda-beda. Meskipun meyakini prinsip persamaan dalam memenuhi kebutuhan pokok masyarakat, ia memberikan bantuan yang berbeda pada tingkat yang lebih tinggi.

Informasi yang dikemukakan Ibn Jawzi,[248] menyebutkan bahwa untuk meningkatkan pengeluaran di bidang pertahanan dan kelautan, meningkatkan dana pensiun, dan pembangunan berbagai wilayah taklukan baru, negara membutuhkan dana tambahan. Oleh karena itu, Khalifah Utsman ibn ‘Affan membuat beberapa perubahan administrasi tingkat atas dan pergantian beberapa gubernur. Ia juga menerapkan kebijakan membagi-bagikan tanah negara kepada individu-individu untuk reklamasi dan kontribusi kepada Baitul Mal. Dari hasil kebijakannya ini, negara memperoleh pendapatan sebesar 50 juta dirham atau naik 41 juta dirham jika dibandingkan pada masa ‘Umar yang tidak membagi-bagikan tanah tersebut.

Dalam pendistribusian harta baitul mal, Khalifah ‘Ali ibn Abi Thalib menerapkan prinsip pemerataan. Ia memberikan santunan yang sama kepada setiap orang tanpa memandang status sosial atau kedudukannya di dalam Islam. ‘Ali tetap berpendapat bahwa seluruh pendapatan negara yang disimpan dalam Baitul Mal harus didistribusikan kepada kaum muslimin, tanpa ada sedikitpun dana yang tersisa.

Adapun indikator-indikator praktek *public revenues* pada periode ini antara lain selama kehidupan Nabi Saw. sumber-sumber pendapatan diperoleh dari kontribusi masyarakat secara sukarela *(voluntary contribution of people)*. Bentuk pendapatan ini merepresentasikan sumber utama pada masa awal pemerintahan Islam di Madinah, di mana Nabi mengumpulkan seluruh kontribusi tersebut untuk kebutuhan pembelanjaan publik *(public spending)*.

---

[247] Monzer Kahf (Ed.), *Lessons in Islamic Economic,* 456.

[248] ‘Abdurrahman Ibn al-Jawzi, *Sirah wa Manaqib ‘Umar Ibn ‘Abdul Aziz al-Khalifah al-Zahid* (Beirut: Dar al-Kutub al-‘Ilmiyah, 1984/1404), 87.

Selain kontribusi sukarela, sumber pendapatan penting lain berupa harta rampasan perang *(war booties, ghanimah)* yang diperoleh dari perang Badar. Seluruh pendapatan yang ada ditentukan dengan segera sejak diperoleh, terutama untuk distribusi secara langsung bagi para tentara.[249]

Di samping itu, sumber pendapatan berasal dari kepemilikan publik *(public property)* yang diperoleh sebagai hasil dari orang-orang Yahudi dan telah berkembang sebelumnya ketika tanah Khaibar dikuasai. Pendapatan lain yang cukup besar diperoleh dari pengeluaran zakat. Zakat menjadi kewajiban Muslim yang ditetapkan pada tahun kedua hijrah dan zakat menjadi kategori pendapatan khusus untuk kesejahteraan masyarakat.

Pada masa Abu Bakar, akurasi perhitungan zakat sangat diperhatikan, sehingga tidak terjadi kelebihan atau kekurangan pembayarannya. Kemudian hasil pengumpulan zakat tersebut dijadikan sebagai pendapatan negara *(public revenues)* dan kemudian didistribusikan seluruhnya kepada kaum muslimin sampai habis. Kebijakan lain berupa pembagian tanah hasil taklukkan; sebagian dibagikan kepada kaum muslimin dan sebagian yang lain tetap menjadi tanggungan negara. Di samping itu, ia juga mengambil alih tanah-tanah dari orang-orang yang murtad untuk kemudian dimanfaatkan demi kepentingan umat Islam secara keseluruhan.

Ketika 'Umar menjabat Khalifah, *public revenues* diklasifikaiskan menjadi empat kategori, yaitu: *pertama,* pendapatan zakat dan *'ushr* (pajak tanah). Pendapatan ini didistribusikan dalam tingkat lokal jika kelebihan penerimaan sudah disimpan di Baitul Mal Pusat dan di bagikan kepada delapan ashnaf; *kedua,* pendapatan *khums* dan sedekah. Pendapatan ini didistribusikan kepada para fakir miskin atau untuk membiayai mereka yang sedang mencari kesejahteraan, tanpa diskriminasi apakah ia seorang muslim atau bukan; *ketiga,* pendapatan *kharaj, fay, jizyah, 'ushr* (pajak perdagangan), dan sewa tanah. Pendapatan ini digunakan untuk membayar dana pensiun dan dana bantuan serta untuk menutupi biaya operasional administrasi, kebutuhan militer, dan sebagainya; dan *keempat,* pendapatan lain-lain. Pendapatan ini digunakan untuk membayar para pekerja, pemeliharaan anak-anak terlantar, dan dana sosial lainnya.

Dalam hal pengelolaan zakat, Khalifah Utsman mendelegasikan kewenangan menaksir harta yang dizakati kepada para pemiliknya masing-masing. Hal ini dilakukan untuk mengamankan zakat dari berbagai gangguan dan masalah dalam pemeriksaan kekayaan yang tidak jelas oleh beberapa oknum pengumpul zakat.

---

[249] Ibn Zanjawayh, *Kitab al-Amwal* (Riyadh: King Faisal Center for Islamic Research and Studies, 1986), vol. II, 710-711. Lihat juga Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal,* 306.

Informasi dari Ibn al-Jawzi[250] menjelaskan bahwa praktek keuangan publik pada masa Umayyah semakin berkembang dan berubah seiring dengan sistem pemerintahan yang berbeda dari sebelumnya dan semakin luasnya wilayah kekuasaan Islam. Dalam hal ini, praktek keuangan publik akan lebih difokuskan pada masa 'Umar Ibn 'Abdul Aziz. Kebijakan politik dalam bidang ekonomi menekankan pada pentingnya pembangunan dalam negeri seiring dengan upaya perlindungan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Ia mengurangi beban pajak yang dipungut dari kaum Nasrani, menghapus pajak dari kaum muslimin, membuat aturan takaran dan timbangan, membasmi cukai dan kerja paksa, dan sebagainya.

Public expenditure digunakan untuk memperbaiki tanah pertanian, penggalian sumur-sumur, pembangunan Jalan-jalan, pembuatan tempat-tempat penginapan para musafir, dan menyantuni fakir miskin. Berbagai kebijakan ini berhasil meningkatkan taraf hidup masyarakat secara keseluruhan hingga tidak ada lagi yang mau menerima zakat. Di samping itu, untuk menegakkan keadilan pada masyarakat, ia membelanjakan kekayaan baitul mal di Irak untuk membayar ganti rugi kepada orang-orang yang diperlakukan semena-mena oleh para penguasa sebelumnya. Karena tidak mencukupi, ia mengambil dari kekayaan baitul mal di Syam.

Dalam meningkatkan kinerja pemerintahan, 'Umar Ibn 'Abdul Aziz juga menetapkan gaji pejabat sebesar 300 dinar dan dilarang melakukan pekerjaan sampingan. Selain itu, pajak yang digunakan kepada non-muslim hanya berlaku pada tiga profesi, yaitu pedagang, petani, dan tuan tanah.

Pengeluaran negara dialokasikan pula untuk jaminan sosial bagi mereka yang telah meningggal dunia melalui ahli waris dan para tahanan baik Muslim maupun non-Muslim, serta mendirikan rumah makan khusus untuk para fakir miskin. Jika pendapatan negara memiliki nilai surplus setelah digunakan untuk memenuhi kebutuhan kaum muslimin, maka didistribusikan kepada *ahl al-dzimmi,* bahkan diberikan pinjaman tanah-tanah pertanian sebagai lahan pekerjaan mereka.

Public revenues diperoleh dari berbagai sumber-sumber ekonomi dengan menerapkan prinsip keadilan seperti zakat, ghanimah, pajak penghasilan pertanian, dan hasil pemberian lapangan kerja produktif kepada masyarakat luas. Dalam bidang pertanian, misalnya, prinsip efisiensi dilakukan dengan melarang penjualan tanah garapan agar tidak ada penguasaan lahan, di samping pemanfaatan lahan pertanian yang ada. Pendapatan dari hasil sewa tanah mempertimbangkan tingkat kesuburan tanah dan kesejahteraan hidup petani.

[250] Kebijakan ekonomi 'Umar bin 'Abdul Aziz secara lengkap dapat dibaca pada bagian *Iqtishaduh fi Mal al-'Ummah* dalam karya 'Abdurrahman Ibn al-Jawzi, *Sirah wa Manaqib 'Umar Ibn 'Abdul Aziz al-Khalifah al-Zahid* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 1984/1404), 88-89.

Dalam mengelola pendapatan negara, setiap propinsi memiliki kewenangan untuk mengelola pajak dan tidak diharuskan menyerahkan upeti kepada pemerintah pusat. Bahkan sebaliknya, pemerintah pusat akan memberikan bantuan subsidi kepada setiap wilayah Islam yang minim pendapatan zakat dan pajaknya.

Jalur perdagangan internasional dibuka pula baik di darat maupun di laut dalam rangka meningkatkan taraf kehidupan masyarakat. Pada sisi lain, pemerintah menghapus bea masuk dan menyediakan berbagai bahan kebutuhan sebanyak mungkin dengan harga yang terjangkau.

Berdasarkan uraian di atas, ada beberapa karakteristik umum pada *public expenditure* dan *public revenues* pada periode Nabi, Khulafa' al-Rasyidin, dan Umayyah antara lain adanya pembentukan modal sosial atau modal publik, seperti modal yang ditetapkan negara tapi tidak digunakan atau dikembangkan tersendiri melainkan menjadi sumber pendapatan publik. Secara jelas, tanah menjadi sumber pendapatan utama yang menghasilkan modal, sehingga tanah ini ditetapkan pemerintah sebagai sumber pendapatan yang dikumpulkan pada baitul mal *(the treasury)*.

Ciri lain adanya konsolidasi konsep hak-hak kepemilikan bagi setiap warga negara dan proteksi atas kepemilikan swasta ketika dihadapkan dengan negara. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah tidak dibenarkan untuk menguasai kepemilikan swasta dan tidak diizinkan membebankan suatu pajak, melakukan penyitaan atau nasionalisasi atas kepemilikan swasta.

Pada masa ini pula zakat menjadi kewajiban individu yang memiliki kekayaan, tidak ada kewajiban finansial lain bagi orang yang kaya kecuali kekayaannya mencapai nishab. Seluruh atau beberapa pendapatan yang diperoleh pada periode ini bersifat sukarela, dan al-Qur'an menegaskan bahwa orang yang memberikan kontribusi sukarela atas dasar mencari keridhaan Allah.

Karakteristik lain berupa pinjaman publik *(public borrowing)* yang dimulai pada masa Nabi. Nabi sendiri melakukan pinjaman kepada 'Umar dan beberapa sahabat, juga pernah meminjam senjata kepada non-Muslim. Nabi melakukan pinjaman publik, tapi tidak membebankan pajak. Untuk maksud pajak, Nabi menggunakan istilah lain berupa "zakat". Dalam hal ini, Nabi pernah meminta pamannya, 'Abbas, untuk membayarkan zakat selama dua tahun sekaligus.[251]

Kemudian pada masa 'Umar, pemerintah menunda pengumpulan zakat ketika terjadi kelaparan di Madinah dan daerah sekitarnya, dan pada tahun berikutnya zakat dikumpulkan dua kali sekaligus.[252] Hal ini bermakna,

[251] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal,* 589.

[252] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal,* 374 dan 592. Lihat pula Ibn Zanjawayh, *Kitab al-Amwal,* vol. II, 830.

zakat sebagai instrumen kebijakan fiskal bersifat fleksibel untuk ditunda atau dipercepat pelaksanaannya melebihi satu tahun, di samping bermakna redistribusi kesejahteraan dan suatu alternatif atas nasionalisasi.

Di samping itu, ciri berikutnya berupa adanya kebergantungan atas inisiatif swasta ketika pengolahan tanah dikuasai oleh pemerintah. Penguasaan tanah Khaybar merupakan seluruh pemberian yang digunakan pihak swasta dalam mengolah pertanian. Distibusi tanah oleh Nabi digunakan untuk tujuan pertanian atau peternakan. Nabi menekankan pula kepada para sahabat untuk aktif dalam perdagangan, keahlian, dan aktivitas produktif lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa filsafat ekonomi negara berdasarkan atas peningkatan peran swasta dan menganggapnya sumber ekonomi utama yang mensejahterakan individu dan masyarakat secara keseluruhan. [253] Di samping itu, Nabi mengatur pula tempat-tempat yang menjadi kepemilikan publik *(public property)* dalam rangka memenuhi kebutuhan publik *(public needs)*, misalnya menetapkan tanah penggembalaan umum bagi kuda-kuda yang dimiliki orang Muslim.

Pada masa ini ditandai pula dengan penguatan peran negara untuk memajukan dan mendorong sektor privat. Filosofi produksi atas kepercayaan diri semakin berkembang. Dalam hal ini, zakat sebagai bentuk ibadah finansial *('ibadat bi al-mal)* dapat dipraktekkan oleh muzakki yang mampu membayarnya. Nabi mengingatkan bahwa tangan di atas lebih baik dan disukai Allah daripada tangan di bawah.

Ciri berikutnya dalam bentuk penekanan pada prinsip kontribusi keuangan secara sukarela bagi aktivitas-aktivitas negara. Dalam pandangan Monzer Kahf,[254] prinsip ini disebut kontribusi sukarela pada prinsip demokratisasi pemerintah yang dihadapkan dengan prinsip kedaulatan pemerintah yang membebankan retribusi pajak. Hal ini dinamakan pula dengan demokratisasi pembelanjaan publik.

Adapun pada aspek pendapatan publik dijadikan mata rantai pembelanjaan publik. Ada beberapa bentuk *public revenues* yang memiliki kegunaan spesifik, misalnya pemerintah memanfaatkan pendapatan publik ini hanya untuk belanja negara. Sebagai contoh, zakat sebagai pendapatan publik hanya dimanfaatkan untuk delapan kategori pembelanjaan *(mustahiq zakat)* yang ditetapkan al-Qur'an (Q.S. 9). Begitu juga dengan *fay'* sebagai harta rampasan dari musuh tanpa peperangan yang distribusinya terbatas untuk lima kategori yang diatur dalam al-Qur'an (Q.S. 59:7). Kontribusi sukarela yang dikumpulkan tersebut digunakan untuk proyek-proyek umum atau aktivitas yang digunakan untuk tujuan tertentu sebagaimana yang telah dipraktekkan oleh Nabi.

---

[253] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 185. Menurut Abu Ubaid, tanah ini digunakan untuk kuda-kuda yang dipakai dalam peperangan. Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal,* 185.

[254] Monzer Kahf (Ed.), *Lessons in Islamic Economic,* 460.

Pada tahap selanjutnya, pengumpulan pajak dilakukan bila tidak mencukupi pendapatan, dan pemerintah dapat membuat kebijakan atas penerapan pajak baru yang dibutuhkan bagi keberlangsungan belanja pemerintah. Ini yang dinamakan pendapatan memiliki mata rantai dengan pembelanjaan. Mata rantai ini tidak mengutamakan keseimbangan pemasukan akibat adanya pinjaman publik *(public borrowing)* yang menunjukkan bahwa pemasukan dan pengeluaran tidak seimbang. Karena itu, pada masa 'Umar, ada surplus keuangan pada baitul mal yang digunakan untuk tahun berikutnya. Juga, penangguhan pengumpulan zakat atau pengumpulan zakat yang dipercepat pada saat ada ketidakseimbangan dalam keuangan.

Pada periode ini pula, prioritas fungsi masyarakat dibangun secara nyata bersamaan dengan penguatan aspek keagamaan, keadilan, dan bantuan kepada orang miskin, serta implementasi hukum Islam pada berbagai aspek, kemudian diikuti dengan jaminan material kesejahteraan hidup manusia. Prinsip-prinsip keadilan secara khusus menyentuh semangat nasional, etnik, geografis, bentuk dan afiliasi agama, yang secara keseluruhan dipraktekkan oleh Muslim dan non-Muslim.

Adapun pemasukan pemerintah pada masa Nabi tidak dibuat dalam suatu tabulasi pengembangan pendapatan dan antisipasi pembelanjaan yang dikenal sekarang ini. Nabi memanfaatkan untuk memberikan persetujuan beberapa bentuk pemasukan yang diterimanya. Namun pada masa 'Umar, catatan pendapatan dan pengeluaran pemerintah telah dibakukan. Tanah *kharaj* mulai diukur dan penyewaannya dikalkulasikan secara cepat, serta pengeluaran pemerintah ditabulasikan dalam suatu daftar yang berbeda oleh lembaga yang sebut "diwan". Meskipun tidak ditemukan informasi secara komprehensif tentang catatan pemasukan dan pengeluaran tersebut yang mengakibatkan konsep pemasukan pemerintah suatu hal yang baru, namun tetap konsisten dalam kajian Islam yang berhubungan dengan keuangan publik.

Kemudian, pada masa ini muncul otonomi keuangan yang berkembang pada propinsi-propinsi di berbagai wilayah negara Islam. Misalnya, zakat bersifat lokal yang dikumpulkan setiap propinsi atau segmen yang lebih kecil dan pendistribusiannya dilakukan di wilayah tersebut. Menurut Abu 'Ubayd,[255] hal ini didukung oleh kebijakan 'Umar yang menetapkan bagian pemerintah pusat atas zakat yang diperoleh propinsi Yaman, dengan Mu'az sebagai gubernurnya. Penjelasan Mu'az menunjukkan bahwa ia tidak mendistribusikan zakat secara lokal seluruhnya, karena ia tidak menemukan sejumlah orang yang membutuhkan untuk menerima zakat, dan ia kemudian memperoleh surplus zakat di propinsi tersebut. Bahkan, pemerintah propinsi

[255] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal,* 596.

merupakan penentu kebijakan final dengan menetapkan penanggungjawab pembelanjaan di tiap-tiap propinsi sekaligus sebagai pusat kontrol, inspeksi, dan penanggungjawab seperti yang dipraktekkan pada masa 'Umar.

Di samping itu, pemerintah pusat di Madinah memperoleh pemasukan kecil, kecuali zakat dan '*ushr* yang memiliki kategori penerima tersendiri, pemerintah pusat tidak memiliki sumber-sumber pendapatan. Pemerintah pusat bergantung pada surplus *kharaj* yang telah dimanfaatkan dari propinsi-propinsi sebelah Utara Syiria, Irak, Persia, dan Mesir yang sebagian besar tanahnya berupa tanah *kharaj*.

Sedangkan pada masa 'Umar diperkenalkan peran pemerintah terkait hubungan perdagangan internasional. Ia menginformasikan kepada para gubernur terkait dengan beberapa tamu asing di propinsi, bahwa negara lain memberlakukan biaya bagi pedagang Muslim yang memasuki wilayahnya dengan pajak sebesar 10 % dari nilai barang yang diperdagangkan. Setelah berkonsultasi dengan sahabat lain dan para gubernur propinsi, 'Umar menetapkan bahwa pemerintah Islam juga menetapkan biaya bagi pedagang yang memasuki wilayahnya dengan pajak sebagai basis resiprositas.[256] Untuk penerapan pajak ini kepada para pedagang luar negeri, 'Umar mengangkat kolektor pajak dan menempatkannya di pinggiran wilayah, daerah perbatasan, dan Jalan-jalan utama yang menghubungkan wilayah Muslim dengan wilayah sekitarnya. Meskipun demikian, seperti dikemukakan Abu Yusuf,[257] pada penerapan prinsip resiprositas ini dalam keuangan publik, 'Umar mencatat bahwa beberapa produk domestik dibutuhkan dan dipesan para pedagang luar negeri untuk keperluan makanan, kemudian ia menetapkan pajak import sebesar 5 %.

Periode ini ditandai pula dengan kebijakan tentang kekayaan dan aset publik *(public funds and assets)* yang perlu dijaga dan mengandung nilai religius. Al-Qur'an menjelaskan tentang proteksi dana publik dari pencurian dan penyalahgunaannya (Q.S.3:161). Informasi dari Ibn Kathir[258] menyebutkan bahwa pada periode Nabi, beberapa orang diangkat menjadi bendahara publik, di antaranya Bilal. Ia menyimpan harta pendapatan negara pada tempat penyimpanan dan mendistribusikannya sesuai perintah dari Nabi. Kadang-kadang hasil pendapatan publik disimpan di rumah Nabi. Sejak masa Abu Bakar, ada tempat khusus untuk penyimpanan pemasukan negara, namun sejak masa 'Umar dibentuk departemen khusus "baitul mal" dan ia mengangkat pegawai untuk mengelola baitul mal.

Di samping itu, peningkatan kesejahteraan masyarakat dilakukan dengan mengurangi seluruh beban ekonomi yang harus ditanggung oleh

[256] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj,* 134.
[257] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj,* 135.
[258] Ibn Katsir, *Sirah al-Nabawi*, vol. III, 286.

masyarakat. Sebaliknya, pemerintah membuat kebijakan belanja negara untuk memberikan jaminan sosial dan menghapuskan beberapa sumber pendapatan negara seperti pajak dan bea masuk.

b. Keuangan Publik pada Masa Umayah dan Abbasiyah

Praktek keuangan publik pada masa Abbasiyah mengalami kemajuan dengan adanya konsolidasi dan penertiban administrasi birokrasi, seperti mengangkat seorang wazir sebagai koordinator departemen, membentuk lembaga protokol negara, sekretaris negara, dan kepolisian negara, serta membenahi angkatan bersenjata dan membentuk lembaga kehakiman negara. Peranan jawatan pos semakin ditingkatkan dengan tambahan tugas menghimpun seluruh informasi di berbagai daerah, sehingga administrasi negara dapat berjalan dengan lancar dan melaporkan perilaku gubernur setempat kepada Khalifah.

Pemerintahan Abbasiyah menerapkan kebijakan politik ekonomi dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. *Public revenues* bersumber dari sektor pertanian yang sebelumnya dibuat kebijakan dalam meningkatkan irigasi, sektor pertambangan, seperti emas, perak, tembaga, dan besi, dan sektor perdagangan dengan membuka jalur transit perdagangan antara timur dan barat yang banyak menghasilkan kekayaan yang menjadikan Bashrah sebagai pelabuhan yang penting.[259]

Publik expenditure diterapkan berdasarkan politik ekonomi pemerintah dalam upaya meningkatkan sektor pertanian dengan membuat kebijakan yang membela hak-hak kaum tani, seperti peringanan beban pajak hasil bumi, penjaminan hak milik dan keselamatan jiwa, perluasan lahan pertanian di setiap daerah, dan pembangunan berbagai bendungan dan kanal. Untuk meningkatkan sektor perdagangan, pemerintah membuat sumur-sumur, membangun tempat-tempat peristirahatan para kafilah dagang, dan mendirikan berbagai armada dagang, serta menjaga keamanan pelabuhan dan pantai.

Secara khusus, pada masa Harun al-Rasyid (170-193 H.), pertumbuhan ekonomi berkembang dengan pesat dan kemakmuran negara mencapai puncaknya. Sumber-sumber *public revenue* diverifikasi dan menata ulang pengelolaan baitul mal. Pendapatan publik diperoleh dari *kharaj, jizyah, zakat, fay', ghanimah, 'ushr*, dan harta lainnya, seperti wakaf, sedekah, dan harta warisan orang yang tidak mempunyai ahli waris. Adapun *public expenditure* digunakan berdasarkan kebutuhan, antara lain untuk riset ilmiah dan penerjemahan buku-buku Yunani, biaya pertahanan dan anggaran rutin

[259] Baca S.M. Ghazanfar, "Public Sector Economics in Medieval Economic Thought: Contributions of Selected Arab-Islamic Scholars" dalam S.M. Ghazanfar (ed.), *Mediaval Islamic Economic Thought: Filling the Great Gap in European Economics* (London & New York: Routledge Curzon, 2003), 228-244.

pegawai, membiayai para tahanan dalam penyediaan bahan makanan dan pakaian.

Catatan penting pada masa ini adalah perintah Harun al-Rasyid kepada Abu Yusuf untuk menulis tentang masalah perpajakan, *al-kharaj,* sebagai pedoman pemerintah.[260] Kitab ini menjadi pedoman dalam pengelolaan keuangan publik berdasarkan syari'ah. Misalnya, pemungutan *kharaj* dapat dilakukan melalui tiga metode, yaitu *al-muhasabah* atau penaksiran luas areal tanah dan jumlah pajak yang harus di bayar dalam bentuk uang; *al-muqasamah* atau penetapan jumlah tertentu (persentase) dari hasil yang diperoleh; dan *al-muqatha'ah* atau penetapan pajak hasil bumi terhadap para *aghniya'* berdasarkan persetujuan antara pemerintah dengan yang bersangkutan.

Informasi yang bersumber dari Metin M. Cosgel[261] menyebutkan bahwa pasca keruntuhan Baghdad, salah satu Dawlah yang menjadi kekuatan politik Islam adalah Turki Utsmani, di samping dinasti Mughal-India dan Safawi-Persia. Praktek keuangan publik berkembang pula pada masa ini seiring dengan perluasan wilayah Islam sampai Eropa dengan menyerap organisasi pemerintahan dan kemiliteran ala-Bizantium.

Public revenues bersumber dari *kharaj, jizyah*, *zakat*, *fay', ghanimah*, dan *'ushr*. Sistem desentralisasi diterapkan dalam mengatur pemungutan pajak. [262] Namun, kemudian diubah secara sentralistik akibat kurangnya kontrol pemerintah pusat akibat perang dengan Eropa dan wilayah yang luas, dan adanya penyimpangan dari para pejabat lokal, seperti memungut pajak melebihi batas kewajiban, memanipulasi pengutipan pajak, membebani kewajiban tambahan kepada para petani, serta melegitimasi berbagai praktek pungutan liar.

Pendapatan publik diperoleh pula dari pertanian yang diklasifikasikan menjadi dua jenis tanah garapan, *al-iqtha' al-ashghar* atau *timar* dan *ziamat timar* sebagai tanah garapan terkecil yang diberikan pemilik tanah kepada para petani untuk diolah. Hasil *timar* ini diserahkan sepenuhnya kepada pemilik tanah, sedangkan petani mendapat bagian yang hanya mampu memenuhi keperluan makan sehari-hari. Setiap pemilik *timar* berkewajiban menyerahkan dua sampai empat ekor kuda atau beberapa orang calon tentara angkatan laut kepada pemerintah, di samping membayar pajak kekayaan.

---

[260] Baca pengantar Abu Yusuf pada karyanya, *Kitab al-Kharaj.* Bandingkan dengan Muh. Dia'u al-Din Al-Rayyis, *Al-Kharaj and the Financial Institutions of the Islamic Empire* (Cairo: the Anglo Egyptian Library, 1961).

[261] Mengenai sejarah praktek keuangan publik pada masa Utsmani ini dapat dibaca Metin M. Coşgel,"Efficiency and Continuity in Public Finance: The Ottoman System of Taxation," *International Journal of Middle East Studies* 37(4) (2005):567-586.

[262] Baca Metin M. Cosgel,"Efficiency and Continuity in Public Finance: The Ottoman System of Taxation", dalam *The Economic of Ottaman Taxation,* University of Connecticut (2004) : 329-331.

Untuk menunjang pelaksanaan kewajiban ini, pemerintah menetapkan seorang pengawas pada setiap *timar*.

Adapun *ziamat* merupakan tanah garapan yang diberikan pemerintah kepada para petani untuk diolah. Pemilik tanah atau *za'im* mempunyai kewajiban membayar pajak dan mengirimkan sejumlah calon tentara sesuai dengan luas ziamat yang dimiliki.

Public expenditure diterapkan dengan prinsip efisiensi, seperti untuk gaji pasukan jenissari dan keperluan istana. Belanja negara dipakai pula untuk pembangunan masjid dan istana yang megah, sekolah, rumah sakit, panti asuhan, penginapan, pemandian umum, dan pusat-pusat tarekat.

4. Keuangan Publik pada Masa Modern

Untuk memahami keuangan publik pada masa modern dan keterkaitannya dengan keuangan publik dalam Islam, akan diuraikan lebih dulu ruang lingkup dan basis metodologi yang berkembang pada disiplin ilmu ini. Hal ini dilakukan untuk merumuskan ide-ide al-Mawardi, khususnya istilah teknis dan realitas keuangan publik yang berkembang dalam lintasan sejarah.

a. Ruang Lingkup Keuangan Publik

Keuangan publik merupakan cabang ilmu ekonomi yang mengkaji persoalan pajak dan aktivitas pembelanjaan pemerintah.[263] Istilah *public finance* merupakan nama yang kurang tepat mengingat isu-isu fundamentalnya termasuk aspek non-finansial, yang berhubungan dengan uang *(money)*. Meskipun demikian, masalah utama berhubungan dengan penggunaan sumber-sumber yang riil. Untuk alasan ini, beberapa praktisi ekonomi menggunakan label *ekonomi sektor publik (public sector economics),* atau diringkas dengan *ekonomi publik (public economics)* saja. Public finance mencakup analisis positif dan normatif. Analisis positif mengungkap isu-isu tentang sebab dan akibat, misalnya penerapan pajak oleh pemerintah kepada masyarakat, sedangkan analisis normatif terkait dengan isu-isu bersifat etis, misalnya pajak pendapatan atau konsumsi mengandung nilai keadilan atau tidak.

Adapun keuangan publik modern memfokuskan pada fungsi mikroekonomi pemerintah, bagaimana pemerintah membuat kebijakan dan mengalokasikan sumber-sumber serta melakukan distribusi pendapatan. Pada bagian yang luas, fungsi makroekonomi pemerintah antara lain menerapkan pajak, melakukan pembelanjaan publik, dan membuat kebijakan moneter yang dapat mengurangi tingkat pengangguran dan harga dalam kehidupan masyarakat.

---

[263] Harvey S. Rosen, "Public Finance: Essay for the Encyclopedia of Public Choice", *CEPS Working Paper No. 80* (Maret 2002), 1.

Dengan demikian, ruang lingkup keuangan publik mencakup[264] pembelanjaan publik *(public expenditure)* terdiri dari barang publik *(public goods)*, ekternalitas *(externalities)*, asuransi sosial *(social insurance),* redistribusi pendapatan *(income redistribution);* teori pajak *(theory of taxation)* yang meliputi pajak insidental *(tax incidence),* kelebihan beban *(excess burden)*, pajak optimum *(optimal taxion);* pendapatan publik *(public revenues)* yang mencakup pajak pendapatan *(income tax)*, pajak pendapatan perusahaan *(coorporation income tax),* pajak konsumsi *(consumption taxes),* pajak kesehatan *(wealth taxes)*, defisit keuangan *(deficit finance)*; federalisme fiskal *(fiscal federalism);* dan keuangan publik dan pilihan publik *(public finance and public choice)*

b. Basis Metodologi Keuangan Publik

Mainstream teori ekonomi memberikan kerangka kerja tentang keuangan publik. Tentu saja kerangka ini tidak dapat digunakan untuk memahami *public finance* hanya pada wilayah mikroekonomi. Menurut F.M. Bator,[265] sebagaimana kasus pada cabang-cabang lain dari ilmu ekonomi, pendekatan normatif atas *public finance* merujuk pada konsep ekonomi kesejahteraan *(welfare economics)*, suatu teori ekonomi yang memusatkan pada kebutuhan sosial dari alternatif ekonomi negara. Konsep ekonomi kesejahteraan menekankan pada kondisi dengan alokasi sumber-sumber ekonomi yang disebut dengan optimalitas Pareto atau efisiensi Pareto,[266] suatu pengalokasian sumber daya yang efisien untuk meningkatkan kemakmuran seseorang dan tidak menyebabkan orang lain menjadi lebih buruk secara ekonomi.

Efisiensi Pareto merupakan kriteria normatif yang cukup rasional, jika alokasi sumber daya yang tidak efisien berupa "pemborosan" dirasakan dapat membuat seseorang lebih baik tanpa melukai orang lain. Kesimpulan teori ekonomi kesejahteraan ini dapat diterima jika dua asumsi berikut terpenuhi, kemudian pelaku ekonomi akan menerima kondisi efisiensi Pareto dengan alokasi sumber daya tanpa intervensi pemerintah. Asumsi tersebut meliputi seluruh pelaku produksi dan konsumsi merupakan kompetitor sempurna,

[264] Ruang lingkup atau materi yang dibahas dalam *public finance* cukup beragam. Lebih lanjut dapat dilihat misalnya baca A.C. Pigau, *a Study in Public Finance* (London: Macmillan, 1928), R. A. Musgrave, *the Theory of Public Finance* (New York: McGraw-Hill, 1959), A.B. Atkinson and Joseph E. Stiglitz, *Lectures on Public Economics* (New York: McGraw-Hill, Inc, 1980).

[265] Bator, F.M., "The Simple Analytics of Welfare Maximization," *American Economic Review* vol. 47 (March 1957), 22-59. Baca pula Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (New York: McGraw-Hill, Inc., 1989), 4.

[266] Vilfredo Pareto (1848-1923) adalah orang pertama yang mengembangkan secara sistematis teori tentang efisiensi ekonomi. Ia memperoleh pendidikan di Italia dalam bidnag teknik, bekerja di jawatan kereta api dan memegang posisi dalam manajemen industri sampai tahun 1892. Ia mempelajari ekonomi secara mendalam dan menggantikan posisi Leon Walras tahun 1923, seorang ahli ekonomi University of Lausanne. Ia meninggal di Swiss dan membuat tulisan-tulisan ekonomi dan sosiologi.

dengan catatan salah satunya tidak menguasai pasar; dan suatu pasar menjadi tempat bagi arus komoditi. Dalam suatu keadaan, hasil formalisasi ini merupakan cara pandang lama ketika hal ini muncul untuk menyediakan barang-barang dan pelayanan *(providing goods and services),* kebebasan sistem perusahaan yang cukup produktif.[267]

Dukungan atas kondisi tersebut menunjukkan terpenuhinya dua asumsi yang disyaratkan. Jika demikian, apakah pemerintah memiliki peran dalam mengatur ekonomi ? Hanya sedikit pemerintahan yang menjaga hak-hak kepemilikan dan menetapkan hukum serta aturan. Namun demikian, jika suatu alokasi sumber daya merupakan efisiensi Pareto, hal ini belum tentu terpenuhi secara sosial. Masyarakat mungkin akan melakukan perdagangan secara efisien dengan mencapai distribusi yang merata atas sumber-sumber daya bagi para anggotanya. Kemudian, jika kegiatan ekonomi mencapai efisiensi Pareto, intervensi pemerintah dibutuhkan untuk mengatur distribusi yang merata atas pendapatan yang diperoleh.

Kenyataannya, dunia ekonomi yang nyata tidak dapat memenuhi dua asumsi yang menjadi syarat tercapainya efisiensi Pareto. Asumsi pertama akan dilanggar ketika perusahaan-perusahaan memiliki kekuatan pasar dan meningkatkan harga di atas tingkat kompetitif. Monopoli merupakan contoh yang ekstrim. Isu-isu yang diasosiasikan dengan kekuatan pasar secara umum terjadi pada berbagai organisasi produksi, buka pada keuangan publik. Adapun asumsi kedua akan dilanggar ketika pasar menyediakan komoditi yang tidak penting.

Akhirnya, jika pasar sebagai tempat komoditas tidak eksis, kita akan berusaha menciptakan pasar untuk fungsi alokasi yang efisien. Sebagai contoh, udara dibutuhkan oleh manusia dan tidak dimikili oleh pelaku pasar. Akibatnya, individu-individu dapat menggunakan pembersih udara dengan harga nol. Sumber daya khusus ini tidak dapat digunakan secara efisien. Bentuk-bentuk pasar yang tidak memiliki eksistensi muncul pada beragam situasi; di mana setiap sesuatu berpotensi yang menyebabkan pemerintah melakukan intervensi dan menciptakan kesejahteraan. Akibatnya, kegagalan pasar menimbulkan pentingnya agenda keuangan publik.

c. Problem Keuangan Publik

Dalam perkembangan keuangan publik ditandai dengan adanya studi atas peran pemerintah dalam perekonomian. Dalam hal ini, sejauhmana campur tangan pemerintah dalam mengatur ekonomi pasar *(market economy)*. Pemusatan kegiatan ekonomi oleh pemerintah, dan sebaliknya, kebebasan ekonomi oleh pelaku pasar dengan mengecilkan peran pemerintah menyebabkan kondisi ekonomi yang berdampak pada problem kesejahteraan

[267] Harvey S. Rosen, "Public *Finance: Essay for the Encyclopedia of Public Choice*", 2.

masyarakat. Karena itu, kesejahteraan masyarakat yang menjadi tanggung jawab pemerintah menjadi persoalan utama dalam pengelolaan keuangan publik atau ekonomi sektor publik. Persoalan lainnya muncul akibat tidak tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Pertama, keadilan *(equity)* dalam ekonomi. Pola efisien yang bertujuan pasar dari kegiatan ekonomi belum tentu dianggap pola yang adil oleh masyarakat. Kapitalisme mengarah pada kepemilikan sebesal-besarnya atas modal dan alat-alat produksi, sementara masyarakat lain seperti pekerja berada dalam kondisi miskin. Dengan kata lain, orang kaya semakin kaya dan orang miskin semakin terpuruk ekonominya.

Kedua, adanya barang-barang umum *(public goods)* yang tidak disediakan oleh ekonomi pasar sektor swasta. Barang ini memiliki sifat pokok bahwa apabila tersedia, maka tersedia secara merata bagi semua orang. Karena semua orang mengambil manfaat atas barang ini, sehingga tidak dapat diproduksi dan dijual atas dasar keuntungan, kecuali pemerintah memberikan fasilitas atas barang ini.

Ketiga, kegiatan produksi dari perusahaan dan kegiatan konsumsi dari perorangan memiliki saling ketergantungan. Karena itu ada faktor luar yang harus berperan di dalamnya yang disebut eksternalitas, melalui campur tangan pemerintah.

Keempat, banyak kegiatan yang diproduksi melalui kompetisi dan efisiensi dapat terpenuhi bila disediakan oleh suatu usaha saja, seperti subsidi pemerintah yang menjamin efisiensi ekonomi dan pembatasan ketidakadilan pendapatan.

Kelima, fungsi ekonomi pasar tidak selamanya mampu menciptakan stAbi>litas, karena muncul pergeseran yang tidak diduga dalam permintaan keseluruhan *(agregat demand)* yang menyebabkan inflasi atau resesi ekonomi.

Keenam, tingkat pembentukan modal tidak mencapai standar yang ditetapkan untuk memenuhi tingkat pertumbuhan ekonomi yang diharapkan. Karena itu, diperlukan kebijakan pemerintah untuk melakukan perubahan paramater yang bisa mempengaruhi pertumbuhan ekonomi.

Jika kenyataan di atas menjadi latar belakang perlunya campur tangan pemerintah dalam perekonomian, maka pengelolaan keuangan publik mutlak diperlukan agar pemerintah dapat melaksanakan fungsinya secara tepat dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat.

C. Peran Ekonomi Negara

Studi atas keuangan publik, ekonomi publik, atau ekonomi sektor publik tidak dapat dipisahkan dari peran ekonomi negara. Berdasarkan syari'ah dan akal, negara wajib didirikan atas dasar fungsinya dalam memenuhi kepentingan publik,

di samping tujuan utamanya sebagai pengemban misi kenabian atau menegakkan agama Islam. Sebagaimana diakui Musgrave dan Musgrave,[268] peran ekonomi negara ini dirasionalisasikan melalui mekanisme pasar, sebab diakui bahwa mekanisme pasar tidak seluruhnya dapat menjamin kebutuhan ekonomi warga negara.

Isu-isu penting terkait dengan materi keuangan publik antara lain peran negara dalam mensejahterakan masyarakat. Dalam hal ini, negara memiliki peran strategis dalam mengatur ekonomi. Untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat, salah satunya doktrin *welfare state* memberikan gagasan terkait dengan peran negara melalui kebijakan-kebijakan politik-ekonomi dalam mengatur perekonomian negara.

Peran negara dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat bergantung pada filsafat yang dianutnya. Subyek ini menjadi isu-isu kontroversial dalam ekonomi. Sampai tahun 1930-an, filsafat yang mendominasi dalam hal ini adalah *laissez faire,* yang menekankan pemerintah agar tidak terlalu banyak melakukan intervensi atas mekanisme pasar.[269] Doktrin ini mempercayai bahwa setiap individu secara rasional memiliki kepentingan masing-masing dalam persaingan pasar yang akan memperoleh kebutuhan pribadi dan kebutuhan publik secara terus-menerus.

Paradigma *laissez faire* ini mengalami perubahan ketika para ekonom Marxis memberikan argumentasi bahwa interaksi institusi-institusi pasar dan kepemilikan pribadi atau swasta menimbulkan ketidakadilan dan ekploitasi yang memunculkan konflik-konflik kelas. Kemudian pasar ditempatkan dengan perencanaan terpusat dan kepemilikan pribadi atau swasta dengan adanya kontrol publik terhadap berbagai produksi.

Berbeda dengan paradigma *laissez faire,* peran negara dalam Islam dilakukan dalam rangka melanjutkan misi kenabian,[270] dalam arti pencapaian *al-maqashid al-syari'ah* (tujuan-tujuan syari'ah).[271] Negara sebagai agen Tuhan untuk merealisasikan *al-maqashid al-syari'ah.* Sebagai contoh, pada negara Islam pengalokasian sumber-sumber daya yang tidak sesuai dengan tujuan syara' tidak dibenarkan. Karena itu, penerimaan keadilan dan persamaan menjadi komponen esensial dalam kebijakan publik *(public policy).*

---

[268] R.A. Musgrave & P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (Singapura: McGraw Hill, 1987), 5. Peran ekonomi negara Islam dalam memenuhi kebutuhan publik dapat dibaca Mahmud Julayd, *Qira'ah fi al-Maliyah al-'Ammah fi al-Islam* (Saudi Arabia: al-Ma'had al-Islamiyah li al-Buhuts wa al-Tadrib-IDB, 1995/1415) dan Sahabuddin Azmi, *Islamic Economics: Public Finance in Early Islamic Thought* (New Delhi: Goodword Book, 2002).

[269] Albion W. Small, *Adam Smith and Modern Sociology: a Study in the Methodology of the Social Science* (Kitchener-Batoche Books, 2001), 66.

[270] Lebih lanjut baca Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din* (Beirut: Dar al-Fikr, 1995), 94.

[271] Baca Abu Ishaq al-Syathibi, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah* (Cairo: al-Maktabah al-Tijaniyah al-Kubra, 1975), vol. 2, 6-7.

Berdasarkan syari'ah, ada dua bentuk pelayanan sosial *(social services),* yaitu pemenuhan kebutuhan dan pelayanan sosial. Menurut al-Syatibi,[272] pemenuhan kebutuhan menjadi salah satu fungsi negara. Kebutuhan merupakan suatu barang dan pelayanan yang sangat diperlukan untuk mempertahankan hidup bagi manusia, yaitu menjaga agama, menjaga jiwa, menjaga akal, menjaga keturunan, dan menjaga harta. Konsekuensinya, pemerintah berkewajiban untuk memberikan pelayanan dan memperoleh sumber-sumber kebutuhan bagi mereka, seperti mengambil harta zakat. Adapun pelayanan sosial untuk peningkatan kualitas hidup yang lebih baik. Pemerintah tidak berkewajiban untuk menyediakan pelayanan ini. Namun, jika ada sumber-sumber daya berupa sumbangan atau sisa harta zakat setelah diberikan kepada para *mustahiq,* pemerintah dapat menggunakan harta zakat ini untuk melayani kebutuhan masyarakat.

Tujuan sistem Islam berhubungan dengan seluruh aspek kehidupan manusia, termasuk kehidupan ekonomi. Oleh karena itu, tujuan tersebut menegaskan bahwa Islam mengatur kehidupan masyarakat agar setiap individu dapat melaksanakan perintah Allah, terbebas dari penindasan manusia lain dan bebas dari rasa takut serta kemiskinan. Hal ini merupakan hak-hak individu sebagai kebutuhan-kebutuhan dasar yang diperlukan dalam kehidupan sosial yang diatur oleh pemerintah secara terbuka.

Islam berorientasi pada pembentukan perilaku yang baik dan nilai-nilai moral sebagai ketentuan norma, prinsip-prinsip transaksi dan institusi keamanan sosial, seperti hubungan antara keluarga dan negara. Secara spesifik, tujuan-tujuan ekonomi ada 3 (tiga) macam, yaitu: *pertama,* pemenuhan kebutuhan dasar bagi seluruh manusia; *kedua,* pembangunan ekonomi, dan *ketiga,* pendataan adanya ketidakadilan dalam distribusi pendapatan dan kesejahteraan yang cenderung meningkat setiap saat.[273]

Karakteristik pemerintahan dalam pandangan Islam merupakan subordinasi dari syari'ah atau hukum Islam. Semua prinsip-prinsip pemerintahan bersumber dari syari'ah, sebagaimana sejarah kekhalifahan yang diimplementasikan dalam bentuk negara Islam *(Islamic states).* Dalam pandangan al-Mawardi, *al-imamah maudhu'ah li khilafah al-nubuwwah fi hirasah al-din wa siyasah al-dunya".*[274] Dengan kata lain, *imamah* menunjukkan bentuk pengganti fungsi kenabian dalam memelihara agama yang harus dipertanggungjawabkan kelak kepada Allah (kedaulatan Tuhan) dan mengatur dunia yang dipertanggungjawabkan kepada lembaga syura' dan rakyat yang memilihnya (kedaulatan rakyat).

[272] Abu Ishaq al-Syathibi, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah,* vol. 2, 8-11.

[273] MN. Siddiqie, *Teaching Public Finance in Islamic Perspective* (Jeddah: CRIE King Abdul Aziz University, 1992), 8.

[274] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 5. Dalam pandangan A. Wagner, tujuan negara ada 2 (dua) macam, yaitu *rechts und machtzweck;* untuk mempertahankan hukum dan kekuasaan negara (prinsip keadilan), dan *kultur und wohlfetzweck*; untuk memelihara perkembangan kebudayaan dan kemakmuran, seperti RS dan sekolah. Lebih lanjut baca gagasan Adolf Wagner tersebut dalam Richard A. Musgrave & Alan Peacock (ed.), *Classics in the Theory of Public Finance* (New York: Macmillan, 1958).

Pemerintah tidak dapat melegalkan suatu ketentuan hukum apabila syari'ah tidak memberikan keabsahan atas hukum tersebut.

Suatu kekuasaan harus berdasarkan pada agama agar memperoleh legalitas dan terstruktur secara formal melalui lembaga imamah yang mengelola seluruh fungsi dan bagian pemerintahan, termasuk pengelolaan keuangan publik *(al-maliyah al-'ammah).* Dalam konteks politik, negara merupakan pengganti dan penerus fungsi kenabian, menjaga terselenggaranya ajaran agama, memegang kendali politik, membuat kebijakan berdasarkan syari'at, dan menyatukan umat dalam kepemimpinan yang tunggal.[275] Adapun dalam konteks politik ekonomi, hal tersebut berarti negara berperan melakukan pengelolaan dan pendistribusian keuangan negara berdasarkan hukum-hukum yang ditetapkan syari'at untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Keuangan publik atau keuangan negara terkait erat dengan politik ekonomi atau kebijakan pemerintah dalam mengelola keuangan yang ada. Dalam hal ini, pemerintah memiliki kewajiban dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat. Secara jelas, al-Mawardi[276] sangat menekankan peran negara dalam mengatur pemerintahan baik menyelenggarakan urusan agama maupun urusan dunia, termasuk campur tangan pemerintah dalam perekonomian.

Karena itu, menurut al-Mawardi,[277] peran utama negara dalam pengelolaan keuangan publik berupa memakmurkan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan umum *(mashlahat)* dengan cara menyediakan fasilitas dan sarana-sarana penunjangnya, dan mengelola harta kekayaan negara sesuai dengan aturan agama dan tidak menyimpang dalam memperoleh dan memberikannya kepada masyarakat.

Adapun instrumen-instrumen keuangan publik secara terperinci dijelaskan al-Mawardi terkait dengan peran negara,[278] yaitu: *pertama,* menarik *fay'* (Q.S. al-Anfal:41) dan memungut zakat (Q.S. al-Taubah:103) sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh syari'at Islam secara jelas dalam nash dan ijtihad; *kedua,* menentukan gaji dan besarnya jaminan sosial kepada rakyat dan pihak yang memiliki bagian dari baitul mal, tanpa berlebihan atau kekurangan, memberikan pada waktunya, tidak lebih dahulu dari waktunya dan tidak pula menundanya hingga lewat dari waktunya; *ketiga,* mengangkat pejabat negara yang terpercaya dan mengangkat orang-orang yang kompeten untuk membantunya dalam menunaikan amanah dan wewenang yang ia pegang, serta mengatur harta yang berada di bawah wewenangnya, sehingga tugas-tugas dapat dikerjakan dengan sempurna dan keuangan publik terjaga dalam pengaturan orang-orang terpercaya.

---

[275] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 3 dan 5. Lebih lanjut tentang wacana dan polemik tujuan negara Islam dapat dibaca pada Abu Ya'la al-Farra', *Ahkam al-Sulthaniyah,* 19, Ibn Taymiyah, *al-Siyasah al-Syar'iyah* (Cairo: Dar al-Sya'ab, 1980), 138-139.

[276] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 97.

[277] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 97-98 dan al-Arzanjani, *Minhaj al-Yaqin,* 234-236.

[278] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 15-16.

Gagasan al-Mawardi di atas membuktikan bahwa peran negara dalam mengelola keuangan negara sangat diperlukan untuk menciptakan keadilan dan memberikan jaminan sosial kepada masyarakat. Untuk mendukung itu, diperlukan fasilitas dan sarana publik serta pengawasan yang ketat oleh pejabat negara[279] yang kompeten dan kredibel secara langsung dalan menjamin distribusi pendapatan masyarakat. Hal ini berarti pula berbeda dengan doktrin *laissez faire* (kebebasan ekonomi) yang mengecilkan atau menghilangkan sama sekali peran pemerintah dalam perekonomian.

Dalam perekonomian modern, eksistensi pemerintah dilihat dari peran dan fungsi ekonomi menjadi perdebatan di kalangan ekonom sosialis dan kapitalis. Secara umum, peran dan fungsi pemerintah tersebut terkait dengan adanya upaya pencapaian tujuan pembangunan ekonomi berupa tingkat kesejahteraan masyarakat yang optimal.[280] Namun demikian, perlu tidaknya turut campur pemerintah dalam mencapai tujuan tersebut diperdebatkan oleh sosialisme dan kapitalisme.

Kapitalisme yang memiliki semangat liberal dalam bentuk yang murni menganggap pemerintah tidak perlu ikut campur dalam perekonomian kecuali terkait dengan aturan-aturan yang tidak ditentukan oleh setiap individu pelaku ekonomi. Dalam hal ini, setiap orang memiliki kebebasan secara mutlak untuk mengatur dirinya sendiri, termasuk dalam aspek ekonomi.

Para ekonom klasik yang dimotori Adam Smith[281] menilai bahwa pemerintah memiliki tiga fungsi, yaitu bidang pertahanan dan keamanan, keadilan sosial (tertib hukum), dan pekerjaan umum (sosial). Kegiatan-kegiatan semacam ini tidak pernah menarik perhatian para individu baik secara bersama-sama atau secara sendirian untuk mengusahakannya. Hal itu disebabkan oleh berbagai keuntungan yang timbul dari usaha tersebut bagi individu yang bersangkutan boleh dikatakan tidak ada, bahkan sering pengeluaran-pengeluarannya jauh lebih besar daripada penerimaannya. Aliran ini menganggap bahwa hal penting bagi pemerintah adalah tidak melakukan aktivitas yang dikerjakan oleh para individu, melainkan pemerintah hanya melakukan kegiatan ekonomi yang sama sekali tidak pernah dilakukan oleh individu atau sektor swasta baik secara perorangan maupun bersama-sama.

---

[279] Untuk menguatkan pendapatnya, Al-Mawardi mengutip al-Qur'an surat al-Shad ayat 26 dan sebuah hadits, "كلكم راع وكلكم مسؤل عن رعيته" (HR. Bukhari dari Ibn Umar). Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 15-16.

[280] Lihat karya David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector* (Addison – Wesly Publishing Company, Inc., 1992).

[281] Baca lebih lanjut karya Adam Smith, *The Wealth of Nations* (London: J.M. Dens and Sons, 1977).

Dalam pandangan John Stuart Mill,[282] konsep di atas dapat dianalisis melalui keberadaan perusahaan. Perusahaan lebih baik dijalankan oleh sektor swasta yang memang sudah tertarik untuk mengusahakannya dan membiarkan usaha-usaha tersebut tanpa ada campur tangan pemerintah, hanya saja memang ada beberapa pengecualiannya.

Berbeda dengan kapitalisme, sistem ekonomi sosialis tidak menghendaki adanya kebebasan individu, sehingga kegiatan perekonomian harus dikuasai pemerintah sebagai institusi atau lembaga yang mewakili para individu.[283] Peran pemerintah dalam mengatur perekonomian tersebut untuk mengatur perencanaan dan penggunaan faktor-faktor produksi, melaksanakan kegiatan produksi, dan mengatur distribusi barang-barang konsumsi, mengatur pendidikan serta kesehatan, dan lain sebagainya.[284]

Perkembangan ekonomi dewasa ini, tentu akan mempengaruhi aliran tersebut di atas, sehingga pada pertengahan abad ke 20 tidak ada lagi sistem-sistem ekstrim yang murni. Negara-negara yang semula menganut sistem kapitalis murni mulai memandang perlunya peranan atau campur tangan pemerintah dalam perekonomian, sedangkan negara-negara yang semula menganut sistem sosialis murni mulai memandang dan menghargai kepentingan-kepentingan dan inisiatif-inisiatif individu.

Jadi, sistem ekonomi yang berlaku di dunia pada abad sekarang ini sudah tidak ada yang murni lagi, karena telah dirasakan berbagai kekurangan dari sistem ekstrim yang murni tersebut. Akibatnya, sering dikatakan bahwa sistem perekonomian yang ada di sebagian besar negara di dunia sekarang ini, merupakan sistem perekonomian yang bersifat campuran. Mengenai mana yang dapat dikatakan lebih bersifat sosialis atau kapitalis hanya tergantung pada derajat atau sampai seberapa jauh peranan pemerintah itu di dalam perekonomian negara yang bersangkutan.

---

[282] Mill memberikan argumentasi terkait dengan gagasan tersebut, yaitu (1) campur tangan pemerintah membatasi adanya kebebasan individu walaupun peranan pemerintah dalam memelihara perdamaian dan melindungi para individu atas serangan dari luar maupun dari dalam tetap dibutuhkan; (2) para individu adalah subjek yang paling tertarik atas masalah-masalahnya sendiri; (3) pemerintah adalah inferior dalam hal mengusahakan industri maupun perdagangan dibanding dengan kalau usaha-usaha itu dijalankan oleh swasta, dan (4) setiap individu akan menambah kepercayaan terhadap dirinya sendiri apabila orang tersebut mengerjakan pekerjaan-pekerjaan demi kepentingannya sendiri. John Stuart Mill, *Principles of Political Economy* (London: Longman's Green and Co., 1921), Buku V, Bab II.

[283] Diskusi terbaru tentang sistem ekonomi sosialis yang mengalami transisi paradigma menuju ekonomi pasar dapat dibaca Shinichi Ichimura, et. al (eds.), *Transition from Socialist to Market Economies: Comparison of European and Asian Experience* (New York; Palgrave Macmillan, 2009), khususnya pada bagian III "The Role of the State and Market in Transition", 145-227.

[284] Pandangan sosialisme tentang peran pemerintah secara mutlak dapat diberikan kritik bahwa bahwa kebebasan individu yang dikekang atau dibelenggu pemerintah menjadi pelanggaran hak asasi manusia dan juga mengurangi inisiatif individu. Akibatnya, beberapa kebijakan pemerintah terkait dengan masalah ekonomi biasanya dipaksakan, dan akhirnya membuat masyarakat menderita. Lihat Shinichi Ichimura, et. al (eds.), *Transition from Socialist to Market Economies,* 151-153.

Khususnya Indonesia, sistem perekonomian yang dianut adalah berdasarkan pada keselarasan, keserasian dan keseimbangan hubungan antara individu dan masyarakat yang lahir dari kepribadian bangsa Indonesia sendiri. Jadi, bukannya menggabungkan hal-hal yang baik dari sistem kapitalis dengan hal-hal yang baik dalam sistem sosialis, walaupun dalam bentuknya yang nyata sistem perekonomian Indonesia mirip dengan sistem ekonomi campuran.

Para ekonom klasik, misalnya Adam Smith,[285] mengungkapkan teori bahwa pemerintah hanya mempunyai tiga fungsi, yaitu fungsi pemerintah untuk memelihara dalam negeri dan pertahanan (fungsi pertahanan), fungsi negara untuk menyelenggarakan peradilan (fungsi hukum), dan fungsi pemerintah untuk menyediakan barang-barang yang tidak disediakan oleh pihak swasta seperti halnya jalan, saluran irigasi, dan sebagainya (fungsi ekonomi).

Analisis Adam Smith tentang perekonomian kapitalis menilai bahwa setiap individu yang paling tahu apa yang paling baik bagi dirinya, sehingga dia akan melaksanakan apa yang dianggap terbaik bagi dirinya sendiri. Setiap individu akan melaksanakan aktivitas yang harmonis seakan akan diatur oleh tangan gaib atau *invisible hand,*[286] sehingga perekonomian dapat berkembang secara maksimum. Sebaliknya, aktivitas pemerintah sangat terbatas dengan melaksanakan kegiatan yang tidak dilaksanakan oleh pihak swasta. Dengan kata lain, peran pemerintah terbatas pada melaksanakan peradilan, pertahanan dan keamanan, dan pekerjaan umum.

Dalam perekonomian modern, peran atau fungsi pemerintah biasanya dikelompokkan menjadi 3 (tiga) macam, yaitu fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi.[287] Berikut ini akan diuraikan masing-masing fungsi pemerintah tersebut.

a. Fungsi Alokasi

Dalam praktek ekonomi, tidak semua barang dan jasa yang ada dapat disediakan oleh sektor swasta. Barang dan jasa yang tidak dapat disediakan oleh sistem pasar ini disebut barang publik *(public goods)*, yaitu barang yang tidak dapat disediakan melalui transaksi antara penjual dan pembeli.[288] Menurut Harvey S. Rossen dan Ted Gayer,[289] barang swasta adalah barang yang dapat disediakan melalui sistem pasar, yaitu melalui transaksi antara penjual dan

[285] Adam Smith, *The Wealth of Nations,* Buku V, 182-198.

[286] Adam Smith, *The Wealth of Nations*, Buku V, 182-198.

[287] Lihat S. Winer and H. Shibata (eds.), *Political Economy and Public Finance*, 47-68, dan A.B. Atkinson and J.E. Stiglitz, *Lectures on Public Economics* (New York: McGraw-Hill, 1980).

[288] Diskusi lanjut tentang "Public Goods" atau barang publik dapat dibaca Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance,* Part II, Chapter 4, 52-72. Baca pula Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups* (Harvard University: Harvard University Press),1965.

[289] Studi terbaru tentang kegagalan pasar *(market failure)* dilakukan oleh Bernard Salanie, *Microeconomics of Market Failure* (Cambridge MA: MIT Press, 2000) dan Amihai Glazer and Lawrence Rothenberg, *Why Government Succeeds and Whay It Fails* (Cambridge MA: Harvard University Press, 2001).

pembeli.adanya barang yang tidak dapat disediakan melalui sistem pasar ini disebabkan karena adanya kegagalan sistem pasar *(market failure)*.

Dengan kata lain, sistem pasar gagal menyediakan barang dan jasa yang tidak mempunyai sifat pengecualian, yaitu pengecualian oleh orang yang memiliki suatu barang terhadap orang lain dalam menikmati barang tersebut. Jadi yang disebut barang publik murni adalah barang yang baik secara teknis maupun secara ekonomis tidak dapat diterapkan prinsip pengecualian atas barang tersebut.[290]

b. Fungsi Distribusi

Setelah pemerintah melakukan fungsi alokasi dalam bentuk pemilihan sumber-sumber ekonomi secara efisien bagi masyarakat, maka fungsi lain pemerintah sebagai alat distribusi pendapatan atau kekayaan. Menurut Arye Hillman,[291] distribusi pendapatan tergantung dari pemilikan faktor-faktor produksi, permintaan dan penawaran faktor produksi, sistem warisan, dan kemampuan memperoleh pendapatan.

Fungsi distribusi ini dapat dilihat dari teori Kaldor,[292] bahwa suatu tindakan dikatakan bermanfaat (baik) apabila golongan yang memperoleh manfaat dari tindakan ‘’dapat’’ (secara konseptual, walaupun tidak perlu begitu dalam kenyataannya) memberikan kompensasi bagi golongan yang mengalami kerugian, sehingga posisi golongan yang rugi tetap sama seperti halnya sebelum adanya tindakan yang bersangkutan.

Dalam hal ini, sebagaimana ditegaskan Bev Dahlby,[293] pemerintah dapat merubah distribusi pendapatan secara langsung dengan pajak yang progresif, yaitu relatif beban pajak yang lebih besar bagi orang kaya dan relatif lebih ringan bagi orang miskin, disertai dengan subsidi bagi golongan miskin. Pemerintah dapat juga secara tidak langsung mempengaruhi distribusi pendapatan dengan kebijaksanaan pengeluaran pemerintah, misalnya perumahan murah untuk golongan pendapatan tertentu, subsidi pupuk untuk petani dan sebagainya.

---

[290] Harvey S. Rossen, memerinci dua karakteristik barang publik ini. *First, once it is provided, the additional cost of another person consuming the good is zero--consumption is nonrival. Second, preventing anyone from consuming the good is either very expensive or impossible--consumption is nonexcludable.* Harvey S. Rossen, *Public Finance,* 3-4. Lihat pula Arye Hillman, *Public Finance and Public Policy: Responsibility and Limitations of Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

[291] Arye Hillman, *Public Finance and Public Policy ,* 57-59.

[292] Ke-young Chu, Hamid Davoodi, and Sanjeev Gupta, “Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Development Countries”, *IMF Working Paper WP/00/62* (Washington DC: IMF, 2000).

[293] Bev Dahlby, “Progressive Taxation and the Social Marginal Cost of Public Funds”, *Journal of Public Economics 67* (1998):105-122. Baca pula William A. Jr. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton, 1971).

c. Fungsi Stabilisasi

Fungsi pemerintah sebagai alat untuk mengalokasi sumber-sumber ekonomi, distribusi pendapatan, dan stabilisasi ekonomi dapat menimbulkan pertentangan kebijaksanaan pemerintah. Robin W. Boadway dan Neil Bruce memberikan contoh, inflasi yang ditimbulkan karena besarnya permintaan agregatif *(demand full)* mengharuskan pemerintah untuk mengenakan pajak yang tinggi terhadap golongan miskin daripada golongan kaya, oleh karena golongan miskin mempunyai proporsi pengeluaran yang lebih besar daripada golongan kaya.[294]

Dalam hal ini, John Cullis dan Philip Jones[295] menganalisis bahwa akibat dari tindakan tersebut, pajak yang tinggi dan dibebankan terhadap golongan miskin akan lebih efektif dalam mengurangi permintaan golongan miskin terhadap barang-barang dan jasa sehingga tingkat inflasi dapat diturunkan. Akan tetapi pengenaan pajak yang tinggi terhadap golongan miskin dan pajak yang rendah terhadap golongan kaya akan menyebabkan distribusi pendapatan masyarakat menjadi semakin pincang, sehingga peranan pemerintah sebagai alat untuk memperbaiki distribusi pendapatan menjadi gagal.

Berdasarkan teori ekonomi analitis, fungsi ekonomi pemerintah dilihat dari fungsi dan tujuan kebijakan anggaran belanja pemerintah, sebagaimana diuraikan Musgrave[296] pada karyanya, *a Theory of Public Finance,* dapat dikelompokkan menjadi tiga jenis, yaitu; fungsi pertama, *allocation branch to secure adjustments in the allocation of resources;* fungsi untuk menyediakan pemenuhan terhadap kebutuhan publik. Fungsi alokasi ini dibangun atas dasar konsep mekanisme pasar dengan asumsi adanya alokasi sumber-sumber ekonomi secara optimal dan kegagalan mekanisme pasar tersebut. Dengan kata lain, fungsi alokasi ini mengarahkan pemerintah untuk mengisi kelemahan mekanisme pasar dengan menyediakan kebutuhan masyarakat.

Fungsi alokasi pemerintah ini, seperti dinyatakan Richard A. Musgrave,[297] dilatarbelakangi pula dengan adanya: a) alasan-alasan institusional; organisasi industri yang menghalangi berlakunya *free entry* dalam kebebasan berusaha, yaitu karena adanya monopoli (swasta) dan *market imperfection* lainnya; b) alasan *lumpiness* (kekakuan) faktor-faktor produksi dan proses produksi, yaitu terjadi *decreasing cost* atau ongkos rata-rata yang menurun sehingga tidak mungkin AR=MR, padahal identik

---

[294] Lihat lebih lanjut Robin W. Boadway and Neil Bruce, *Welfare Economics* (Oxford: Basil Blackwell, 1984).

[295] John Cullis dan Philip Jones, *Public Finance and Public Choice* (London: McGraw-Hill, 1992), 105-107.

[296] Richard A. Musgrave, *a Theory of Public Finance* (New York: Mc-Graw-Hill, 1959). Baca pula John F. Due & Ann F. Friedlaender, *Government Finance* (New York: Richard D. Irwin, Inc. 1981). Untuk edisi Indonesia diterjemahkan Rudy Sitompul dan Ellen Gunawan, *Keuangan Negara: Perekonomian Sektor Publik* (Jakarta: Erlangga, 1984), 4-5. Baca pula Gareth D. Myles, *Public Economics* (Cambridge, UK.: Cambridge University Press), 1995.

[297] Richard A. Musgrave,"Micro and Macro Aspects of Fiscal Policy", dalam Mario Blejer and Teresa Ter-Minassian (ed.), *Macroeconomic Dimension of Public Finance* (London: Routledge, 1997), 13-26.

antara AR (*average revenue*) dan MR (*marginal revenue*) merupakan syarat bagi terwujudnya optimal *allocation of resources;* c) adanya eksternalitas yang ditimbulkan oleh industri-industri tertentu; dan d) adanya alasan perbedaan antara *public risk* dengan *private risk* dan antara *public time preference.* Pemenuhan kebutuhan seseorang akan menimbulkan manfaat dan pengorbanan yang bersifat *intangible* atau tidak dapat diraba.

Fungsi kedua adalah *distribution branch to secure adjusments in the distribution of income and wealth,* yaitu fungsi politik anggaran belanja yang termasuk ”fungsi klasik” dengan kenyataan adanya pengeluaran dan penerimaan pemerintah yang memiliki efek sosial ekonomi. Berbagai pertimbangan tentang kekayaan dan distribusi pendapatan, kesempatan memperoleh pendidikan, mobilitas sosial, struktur pasar, macam-macam kepentingan warga negara termasuk tugas cabang distribusi tersebut.

Fungsi ketiga adalah *stabilization branch to secure economic stabilization,* yaitu fungsi mempertahankan tingkat penggunaan faktor-faktor produksi yang tinggi dengan kestabilan nilai uang. Fungsi stabilisasi ini dijalankan pemerintah mengingat fungsi alokasi dan distribusi menyangkut hubungan antara swasta/pribadi dengan pemerintah/publik.

Menurut John Stuart Mill,[298] fungsi pemerintah dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis, yaitu *pertama, the necessary function of government* atau fungsi yang tidak terpisahkan dari semua kegiatan pemerintahan. Fungsi ini hampir sama dengan *the three duties of attend* atau tiga kewajiban utama pemerintah yang digagas Adam Smith; dan *kedua, optional function of government* atau fungsi fakultatif. Dalam pandangan Mill,[299] fungsi kedua ini perlu dibatasi sebab keterlibatan pemerintah akan menghalangi perkembangan aspek fisik dan psikis individu, misalnya pendidikan.

Berbeda dengan fungsi pemerintah sebelumnya, Adolf Wagner[300] dalam *Algemeine Oder Theoritische Volkswirtschaftslehre*, menganalisis bahwa alat-alat pemerintah merupakan alat untuk memenuhi kebutuhan kolektif. Bagi Wagner, fungsi pemerintah ada dua jenis, yaitu *pertama, rechts und machtzweck* atau fungsi mempertahankan hukum dan kekuasaan negara (prinsip keadilan), dan *kedua*, *kultur und wohlfetzweck* atau fungsi memelihara perkembangan kebudayaan dan kemakmuran, seperti sekolah dan rumah sakit.

---

[298] John Stuart Mill, Principles of Political Economy, 45-48. Baca pula gagasan Mill ini pada bagian III “From Ricardo to Mill” karya Ernesto Screpanti and Stefano Zamagni, *an Outline of the History of Economic Thought* (New York: Oxford University Press, 2005), 111-121.

[299] Alessandro Roncaglia, *The Wealth of Ideas: a History of Economic Thought* (New York: Cambridge University Press, 2006), 238-245.

[300] R.M. Bird, “Wagner’s Law of Expanding State Activity”, *Public Finance Quarterly* 26 (1971) : 1-26.

Adapun peran ekonomi negara dalam Islam dapat dianalisis dari sejarah perkembangan pemerintahan pada masa awal Islam. Negara,[301] sebagaimana yang dibangun oleh Nabi Muhammad Saw. dan Khulafa' al-Rasyidin, berdasarkan prinsip-prinsip yang bersumber pada al-Qur'an dan sunnah yang memiliki esensi bahwa kedaulatan tertinggi milik Allah *(all sovereignty belongs to Allah)*.

Konsekuensinya, menurut al-Mawardi,[302] tujuan negara dalam pandangan Islam adalah melanjutkan misi kenabian dan mengatur kehidupan dunia. Ibn Taimiyah (w. 728 H)[303] menegaskan bahwa tujuan negara adalah agama karena Allah dan menegakkan kalimat Allah. Ibn Khaldun (w. 808 H)[304] menjelaskan hubungan antara tujuan negara untuk mengatur dunia dan menegakkan kalimat Allah, karena mengatur dunia berdasarkan syari'at yang bertujuan agar mereka mencapai kebahagiaan akhirat *(to their benefits in the hereafter)*.

Pada prinsipnya, sebagaimana diungkapkan al-Mawardi sebelumnya, Ibn Khaldun[305] menegaskan bahwa negara bertujuan menjaga agama dan mengatur dunia berdasarkan syari'at. Karena itu, bagi al-Mawardi,[306] institusi negara membutuhkan persyaratan syari'ah dan bukan persyaratan akal, sehingga pengangkatan imam harus melalui konsensus umat Islam sebagai bentuk kewajiban agama.

Dalam konteks politik-ekonomi, gagasan al-Mawardi tentang legalitas *imamah* melalui ijma' dapat dianalisis sebagai berikut: *pertama,* eksistensi negara berdasarkan syara' sehingga menjadi kewajiban agama. Dalam hal ini, peran negara sangat relevan dalam melaksanakan kewajiban publik berupa menciptakan kesejahteraan masyarakat.[307] Negara perlu berpartisipasi dalam mengelola sumber-sumber ekonomi untuk kepentingan masyarakat, dan tidak menyerahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar, sebagaimana digagas Adam Smith dan pemikir ekonomi lainnya.

---

[301] Diskusi tentang ideologi Islam, khilafah dan negara Islam secara lengkap dapat dibaca Hillel Fradkin, et.al. (eds.), *Current Trends in Islamist Ideology* (Hudson Institute: Center on Islam, Democracy, and the Future of the Modern World, 2008), vol. VII.

[302] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 5.

[303] Ibn Taymiyah, *al-Siyasah al-Syar'iyah fi Ishlah al-Ra'iy wa al-Ra'iyah* (Saudi Arabia: Dar 'alam al-Fawa'id, t.t.), 33, dan Ibn Taymiyah*, al-Hisbah fi al-Islam* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Arabiyah, t.t.), 2.

[304] Lebih lanjut baca pada bagian ke-25 *fi ma'na al-khilafah wa al-imamah,* Ibn Khaldun, *al-Muqaddimah Ibn Khaldun* (Cairo: Dar Ibn al-Haitham, 2005/1426), 152-153.

[305] Ibn Khaldun, *al-Muqaddimah,* 153.

[306] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 5. Diskusi tentang ijma' sebagai persyaratan legalitas *imamah* dapat dibaca Abu Manshur al-Baghdadi, *Ushul al-Din* (Istambul: Mathba'ah al-Dawlah, 1928), 272 dan al-Baqillani, *al-Tamhid fi al-Radd 'ala al-Mulhid* (Cairo: Dar al-Fikr al-A'rabi, 1947), 97.

[307] Al-Mawardi sangat mementingkan peran negara dalam menerapkan kebijakan politik yang dapat menjaga agama dan pengelolaannya yang selalu mempertimbangan kemaslahatan komunitas Muslim. Al-Mawardi menegaskan bahwa," وارشد الولاة من حرس بولايته الدين وانتظم بنظره صلاح المسلمين". Al-Mawardi, *Tashil al-Nadzar wa Ta'jil al-Dzafr fi Akhlaq al-Malik* (Beirut: Dar al-Nashr/Dar al-Nahdhah al-'Arabiyah, 1981), 74.

Kedua, al-Mawardi sebagai eksponen terbesar Madzhab Syafi'i yang menjadikan al-Qur'an, hadits, ijma', dan qiyas sebagai sumber hukum. Konteks ini menyebabkan al-Mawardi mengembangkan metodologi yuridis dalam memecahkan berbagai persoalan, khususnya terkait peran ekonomi negara. Salah satunya, penerapan konsep "mashlahah" yang diperlukan dalam pengelolaan keuangan publik. Berbeda dengan madzhab sosialis dan kapitalis yang tidak mempertimbangkan konsep kepentingan umum berdasarkan prinsip keadilan dan menempatkan peran negara secara tidak seimbang dalam mengatur ekonomi.

Ketiga, mobilitas dan peran al-Mawardi sebagai "duta negara" dan hakim agung *(aqdh' al-qudhat)* pada masa pemerintahan Abbasiyah (Khalifah al-Qadir dan al-Qa'im) *versus* Dinasti Buwaihi memberikan pengalaman cukup penting. Secara teologis, ia mendukung teologi tradisional-sunni, sehingga *imamah* menjadi kewajiban agama bukan kewajiban akal, untuk menolak intervensi pemikiran Mu'tazilah. Di samping itu, tugas-tugas kenegaraan yang diembannya menyebabkan al-Mawardi berpikir yuridis-historis-empirik dalam menjelaskan setiap kasus secara cermat dan detail yang berhubungan dengan kebijakan politik-ekonomi negara.

Keempat, al-Mawardi berbeda dengan al-Asy'ari dan al-Baqillani ketika menerapkan fungsi wahyu dan akal sebagai prinsip agama. Agama dibangun atas dasar wahyu dan akal *('aql al-mathbu' wa-shar' masmu'),* sehingga ia tidak memisahkan hukum dari akal, melainkan menyepakati bahwa akal sebagai "*a condition of the validity of the law."*[308] Karena itu, kemampuan ijtihad sebagai refleksi atas peran akal menjadi syarat bagi para pengelola pemerintahan, terutama berkaitan dalam menyelesaikan persoalan pengelolaan harta negara. Akal menjadi sarana bagi manusia untuk mencegah diri dari perbuatan jahat dan pertikaian, termasuk kompetisi yang tidak jujur dalam perdagangan, riba, monopoli, dan sebagainya.

Al-Mawardi[309] menekankan eksistensi negara yang dibangun atas dasar asal-asas dan politik pemerintah. Asas-asas negara meliputi agama, kekuatan negara, dan harta negara. Adapun politik negara meliputi kebijakan pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, menciptakan keamanan bagi warga negara, mengelola pasukan, dan mengelola keuangan negara.

Dalam menciptakan kemaslahatan umat, negara berperan dalam mengelola keuangan publik. Menurut al-Mawardi,[310] pemerintah membuat kebijakan terkait dengan sumber-sumber pemasukan dan pengeluaran

[308] Al-Mawardi bersifat dualis, bahwa *imamah* berdasarkan akal dan wahyu. Lebih lanjut baca Gibbs, *"Al-Mawardi's Theory of the Caliphate"* dalam *Studies on the Civilization of Islam* (Boston: Beacon Press, 1962), 155. Bandingkan dengan Ibn Khaldun, *al-Muqaddimah,* 153-154.

[309] Al-Mawardi, *Tashil al-Nadzar,* 80.

[310] Al-Mawardi, *Tashil al-Nadzar*, 92-93.

keuangan. Pemasukan negara dapat berupa sumber-sumber yang telah ditentukan syari'at melalui nash al-Qur'an dan ijtihad dari orang-orang yang diberikan kewenangan pengelolaan oleh pemerintah. Adapun pengeluaran negara didasarkan atas kebutuhan yang disusun sebagai belanja negara yang bersifat pokok dan tambahan, dan pemberian gaji yang tidak menyebabkan pemerintah mengalami defisit dan juga tidak menjadi beban bagi kegiatan pemerintah.

D. Ummah dan Pembangunan Ekonomi[311]

Relasi ummah dan pembangunan ekonomi akan dibahas pada bagian ini mengingat esensi ummah yang terkait dengan dinamika masyarakat Islam dalam mencapai bentuk idealnya, terciptanya kebahagian dunia dan akhirat. Pembahasan akan dimulai dengan konsep ummah, predikat, dan karakteristiknya yang diungkap al-Mawardi dalam karya tafsirnya, *al-Nukat wa al-'Uyun.* Istilah "ummah" dengan berbagai predikatnya memiliki keunggulan dibandingkan dengan istilah lainnya, seperti *qawm, qaryah, syu'ub*, dan *qabilah*.[312] Al-Qur'an mengungkap beberapa konsep ummah, seperti *ummah wahidah, ummah wasath, khayr ummah, ummah muqtashidah, ummah muslimah, ummah qa'imah,* dan *ummah qanit*. Berbagai predikat *ummah* ini kemudian dianalisis untuk menggambarkan konsep pembangunan ekonomi dalam Islam.

Istilah *ummah* disebut dalam al-Qur'an sebanyak 64 kali, yaitu 51 kali dalam bentuk tunggal *(ummah)* dan 13 kali dalam bentuk plural *(umam)*.[313] Kedua kata ini berasal dari akar kata *"amma-ya'ummu-amman"*, yang mengandung makna menuju, menjadi, ikutan, dan gerakan.[314] Menurut Ali Syari'ati,[315] *ummah* mengandung arti bermaksud *(qashada),* berniat keras *('azima),* yang memiliki impilikasi arti gerakan, tujuan, dan ketetapan hati yang sadar.

Secara leksikal, *ummah* dapat berarti golongan manusia, setiap kelompok manusia yang dinisbatkan kepada seorang nabi, dan setiap generasi manusia sebagai satu ummat. *Ummah* mencakup pula beberapa muatan konsep, yaitu kebersamaan dalam arah dan tujuan, gerakan menuju arah dan tujuan tersebut, dan keharusan adanya imamah.[316] Secara terminologi, sebagaimana menurut

---

[311] Baca juga karya Aan Jaelani, *Masyarakat Islam dalam Pandangan Al-Mawardi,* bab IV.

[312] Lihat misalnya, Isma'il Raji Al-Faruqi, *Tawhid: Its Implications for Thought and Life,* Penerjemah: Rahmani Astuti, *Tauhid* (Bandung: Pustaka, 1988)*,* 107, Ali Syari'ati, *Ummah dan Imamah: Suatu Tinjauan Sosiologis* (Bandung: Pustaka Hidayah, 1989), 50, dan Abdullah Al-Ahsan, *Ummah or Nation ? Identity Crisis in Contemporary Muslim Society* (United Kingdom: Islamic Foundation, 1992), 14-15.

[313] Fu'ad Abdul Baqi, *al-Mu'jam Mufahras li Alfadz Al-Qur'an al-Karim* (Indonesia: Maktabah Dahlan, 2002)*,* 38.

[314] Ibn Mundzir, *Lisan al-'Arab* (Beirut: Dar al-Shadir, 1994)*,* vol. XII, 22, Louis Ma'luf, *al-Munjid fi al-Lughat wa al-'alam* (Beirut: Dar al-Masyriq, 1986), 17, Ahmad Warson Munawwir, *al-Munawwir Kamus Arab-Indonesia* (Surabaya: Pustaka Progressif, 1997), 39, dan M. Quraish Shihab, et al., *"Ummah", Ensiklopedi Al-Qur'an* (Jakarta: Yayasan Bimantara, 1997), 394.

[315] Ali Syari'ati, *Ummah dan Imamah,* 50.

[316] Ali Syari'ati, *Ummah dan Imamah*, 50 dan Ibn Mundzir, *Lisan al-'Arab,* vol. XII*,* 27-28.

Ali Syari'ati,[317] *ummah* adalah *"a society in which a number of individuals, possessing a common faith and goal come together in harmony with the intention of advancing and moving toward their common goal."*

Ismail Raji' Al-Faruqi[318] menjelaskan istilah *"ummah"* yang tidak dapat diterjemahkan dan harus diterima dalam bentuk Arabnya yang asli. Ia memberikan argumentasi bahwa *ummah* bersifat *trans-lokal,* tidak ditentukan oleh letak geografis bahkan ia mencakup seluruh alam semesta; *ummah* bersifat *trans-rasial*, seluruh umat manusia sebagai anggota-anggotanya yang aktual dan potensial, dan *ummah* bersifat *trans-statal*, ia merupakan pemerintahan dunia dengan satu ideologi yang kuat dan komprehensif.

Ummah adalah tata sosial Islam, yaitu suatu masyarakat universal yang keanggotaannya mencakup ragam etnisitas atau komunitas yang paling luas, tetapi yang komitmennya terhadap Islam mengikat mereka dalam satu tata sosial yang spesifik, dan gerakan yang mengupayakan dan berusaha mengaktualisasikan tujuan-tujuannya, termasuk tujuan pembangunan dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Menurut al-Mawardi, istilah "*ummah*" dalam perspektif politik merujuk kepada masyarakat Islam, yaitu masyarakat yang disatukan dalam kepemimpinan *(al-imamah)* yang tunggal, menjalankan dengan baik ajaral-ajaran dan hukum-hukum Islam, dan mewujudkan kemaslahatan umat. Untuk lebih jelasnya, 64 ayat istilah *ummah* yang terdapat dalam Al-Qur'an dapat dilihat pada tabel di bawah ini:[319]

Istilah Ummah dan Derivasinya dalam Al-Qur'an

NO	BENTUK KATA	SURAT DAN AYAT ALQUR'AN
1	Ummah Muslimah	Al-Baqarah, 2:128
2	Ummah	Al-Baqarah, 2:134, 141, Ali Imran, 3:104, Al-Nisa, 4:41, Al-An'am, 6:108, Al-A'raf, 7:34, 38, 159, 164, 181, Yunus, 10:47, 49, Yusuf, 12:45, Al-Ra'd, 13:30, Al-Hijr, 15:5, Al-Nahl, 16:36, 84, 89, 92, 92, Al-Hajj, 22:34, 67, Al-Mu'minun, 23:43, 44, Al-Naml, 27:83, Al-Qashash, 28:23, 75, Al-Fathir, 35:24, Al-Mu'min, 40:5, Al-Zukhruf, 43:22, 23, 33, Al-Jatsiyah, 45:28, 28
3	Ummatukum	Al-Anbiya', 21:92, Al-Mu'minun, 23:52

[317] Ali Syari'ati, *Ummah dan Imamah,* 50.

[318] Isma'il Raji Al-Faruqi, *Tawhid,* 108.

[319] Perincian makna *ummah* tersebut dapat dibaca pada karya tafsir Al-Mawardi, *al-Nukat wa al-'Uyun fi Tafsir Al-Mawardi* (Beirut: Dar al-Fikr, 2004).

4	Umam	Al-An'am, 6:38, 42, Al-A'raf, 7:38, Hud, 11:48, 48, Al-Ra'du, 13:30, Al-Nahl, 16:63, Al-'Ankabut, 29:18, Fathir, 35:42, Fushshilat, 41:25, Al-Ahqaf, 46:18, Al-A'raf, 7:160, 168
5	Ummah Muqtashidah	Al-Maidah, 5:66
6	Ummah Wasatha	Al-Baqarah, 2:143
7	Ummah Wahidah	Al-Baqarah, 2:213, Al-Maidah, 5:66, Yunus, 10:19, Hud, 11:118, Al-Nahl, 16:93, Al-Anbiya', 21:92, Al-Mu'minun, 23:52, Al-Syura', 42:8,
8	Khayr Ummah	Ali Imran, 3:110
9	Ummah Qa'imah	Ali Imran, 3:113
10	Ummah Ma'dudah	Hud, 11:8
11	Ummah Qanita Hanifa	Al-Nahl, 16:120

Istilah *ummah* tersebut di atas mencakup beberapa pengertian antara lain: *pertama,* setiap generasi yang diutus seorang nabi atau rasul untuk memberi peringatan dan menyampaikan syari'at Islam serta akan menjadi saksi atas perbuatan mereka kelak di akhirat; *kedua,* sebagian kelompok manusia dari umat seorang nabi yang terstratifikasi secara agama, seperti muslim dan kafir, *ahl al-huda, ahl al-din,* dan *ahl al-dhalalah; ketiga*, seluruh manusia adalah umat yang satu, kemudian terpecah-belah menjadi beberapa kelompok; *keempat,* kelompok manusia yang mengemban fungsi tertentu, seperti menegakkan *amr ma'ruf nahy munkar,* bersikap pertengahan dan adil baik dalam beragama maupun bermuamalah, dan tunduk secara totalitas kepada Allah; *kelima,* kelompok jin dan manusia yang kelak disiksa dalam neraka akibat kekafiran mereka; *keenam,* agama tauhid, yaitu Islam; *ketujuh,* binatang dan burung-burung yang terbang dengan kedua sayapnya; *kedelapan,* waktu; *kesembilan;* batas waktu kejayaan dan keruntuhan suatu umat.

Ummah dengan predikat dan pemaknaanya mempunyai nilai yang ideal. Penafsiran al-Mawardi pada beberapa ayat yang mengandung predikat masyarakat Islam sebagai *"ummah wahidah"* merupakan model penafsiran sosial-struktural yang menunjukkan konsep normatif ummah. *Ummah wahidah* berdasarkan konsep kunci *"tawhid",* yaitu doktrin keesaan dan penyembahan

hanya kepada Allah serta menyerahkan diri secara totalitas hanya kepada-Nya.[320] Oleh karena itu, setiap umat hanya memiliki agama yang satu, yaitu agama tauhid (Islam). Sistem nilai tauhid ini akan melahirkan sentimen kolektif *(ulfah jami'ah,'ashabiyah)* berupa keimanan sebagai dasar yang kokoh untuk mewujudkan integrasi sosial, karena mereka memiliki nilai yang sama.[321] Dalam hal ini, pembangunan ekonomi diarahkan untuk mencapai integritas masyarakat melalui kerjasama dan berdasarkan nilai-nilai keimanan.

Meskipun al-Mawardi mengakui bahwa heterogenitas umat pada tingkat empirik mengakibatkan stratifikasi sosial yang terdiri dari kelas sosial, kelompok kepentingan, dan golongan sosial lain yang terpecah menjadi berbagai kelompok dan mungkin mengakibatkan disintegrasi (QS. al-Baqarah, 2:213),[322] namun secara normatif mereka harus selalu berada dalam koridor kebenaran, bahkan bersikap adil, lurus dalam beragama, dan menegakkan perintah Allah (QS. Ali Imran, 3:113).[323] Jika demikian, fokus utama *ummah wahidah* bukan hanya adanya kesamaan religius dalam beragama tauhid melainkan secara sosial menjamin adanya integrasi, terpeliharanya kohesi sosial, serta terhindarinya disintegrasi dan konflik internal seiring dengan pembangunan ekonomi yang dilaksanakan suatu bangsa.

---

[320] Al-Mawardi, *al-Nukat wa al-'Uyun,* vol. I, 271 dan vol. II, 45. Mengenai kaitan prinsip tauhid dengan ummah secara lengkap dapat dibaca Al-Faruqi, *Tawhid,* 106-135.

[321] *Ummah wahidah* yang ditafsirkan Al-Mawardi dengan makna agama tauhid adalah terdapat dalam surat al-Maidah, 5:66, Yunus, 10:19, Hud, 11:118, al-Anbiya', 21:92, dan al-Mu'minun, 23:52. Pada surat al-Maidah, 5:48, *ummah wahidah* berkaitan erat dengan: (1) umat nabi Muhammad dan umat terdahulu yang diberikan Allah suatu *"syir'ah wa minhaj".* Menurut Al-Mawardi, *al-syir'ah* adalah *syari'ah* yang berupa jalan yang jelas mengenai atural-aturan yang ada di dalamnya. Adapun *minhaj* adalah cara yang jelas. Jadi, *shir'ah wa-minhaj* berarti jalan dan sunnah; dan (2) Allah berkuasa atas mereka menjadikannya umat yang satu, namun Allah hendak menguji mereka agar berlomba-lomba dalam kebaikan.

[322] Hal ini lebih jelas pada penafsiran *ummah wahidah* dalam surat Hud, 11:118. Stratifikasi terjadi pada umat baik di dunia maupun di akhirat, yaitu *ahl al-din* yang terpecah menjadi *ahl al-huda* dan *ahl al-dhalalah, ahl al-Saqa'* dan *ahl al-sa'adah, ahl al-maghfirah* dan *ahl al-adzab, al-aghniya'* dan al-*masakin.* Sesuai dengan prinsip moderat, Al-Mawardi mencari solusi bahwa manusia hendaknya menjadi *ahl-haqq, ahl al-tha'ah, ahl al-taufiq,* dan *ahl al-qana'ah* yang merupakan rahmat Allah. Dalam surat al-Baqarah, 2:213, stratifikasi muncul dalam tiga permasalahan, yaitu: (1) hari terbaik; Sabtu menurut Yahudi, Minggu menurut Nashrani, dan Jum'at menurut Islam berdasarkan petunjuk Allah, (2) perbedaan arah dalam shalat; sebagian menghadap ke Timur dan Bait al-Maqdis, dan Umat Islam diperintahkan menghadap kiblat, Baitullah, dan (3) perbedaan kitab yang diturunkan, sebagian mereka kafir dan sebagian lain tetap dalam kebenaran berkat petunjuk Allah. Al-Mawardi, *al-Nukat wa al-'Uyun,* vol. II, 511-512 dan vol. I, 271-272.

[323] Al-Mawardi, *al-Nukat wa al-'Uyun,* vol. I, 417. *Ummah Wahidah* memiliki pula semangat kemandirian *(self regulating)* dalam menyelesaikan berbagai persoalan. Adapun menurut Dawam Rahardjo, model masyarakat mandiri memiliki dua argumentasi: 1) teori masyarakat alami yang percaya pada kemampuan hukum kodrat mengatur dirinya sendiri, dan 2) teori masyarakat etis; masyarakat memiliki kesadaran etis berupa tanggung jawab tinggi atas berlakunya nilai-nilai utama. Untuk memperkokok masyarakat tersebut, Al-Qur'an memberikan petunjuk mengenai mekanisme damai dalam menyelesaikan problem, yaitu musyawarah (QS. 3:159, 26:58), rekonsiliasi atau *Ishlah* (QS. 49:9), dan seruan dengan hikmah dan perundingan dengan cara yang lebih baik. Dawam Rahardjo, *Ensiklopedi Al-Qur'an: Tafsir Sosial Berdasarkan Konsep-konsep Kunci* (Jakarta: Paramadina, 1996), 500.

Untuk mewujudkan integrasi sosial, menurut al-Mawardi, ada beberapa prinsip normatif yang perlu diperhatikan, antara lain: 1) anggota masyarakat harus benar-benar bertakwa kepada Allah melalui ketaatan dan mencegah kemunkaran, mensyukuri nikmat dan tidak kufur kepada-Nya, serta selalu mengingat dan tidak melupakan-Nya (Q.S. Ali Imran, 3:102); 2) berpegang teguh kepada agama Allah, yaitu al-Qur'an, Islam, perjanjian dengan Allah, ikhlas dalam bertauhid kepada-Nya, dan kesepakatan umat; 3) tidak bercerai-berai dari agama Allah yang telah ditentukan dalam sunnah Rasul dan disepakati jama'ah (Q.S. Ali Imran, 3:103); 4) menyuruh kepada kebajikan dan menegakkan *amr ma'ruf nahy munkar* (Q.S. Ali Imran, 3:104); dan 5) tidak terpecah belah dan berselisih (Q.S. Ali Imran, 3:105), serta memberikan keputusan berdasarkan kitab suci tentang apa yang diperselisihkan (QS. al-Baqarah, 2:213).[324]

Jika prinsip-prinsip etis-normatif tersebut dapat diwujudkan dalam masyarakat, maka masyarakat Islam akan memperoleh predikat sebagai umat terbaik *(khayr ummah),* yaitu umat yang konsisten menyeru kepada kebaikan dan mencegah kemunkaran serta beriman kepada Allah (Q.S. Ali Imran, 3:110), dan bahkan menjadi *ummah qaimah,* yaitu masyarakat yang bersikap adil, tunduk, dan patuh kepada Allah, dan melaksanakan perintah Allah (Q.S. Ali Imran, 3:113), sehingga Allah menjadikan mereka orang-orang yang saleh karena keimanan kepada-Nya dan hari akhir, amar ma'ruf nahi munkar, dan bersegera mengerjakan kebajikan (Q.S. Ali imran, 3:114).[325]

Adanya kesamaan berdasarkan agama tauhid memotivasi setiap anggota masyarakat untuk memasuki Islam secara komprehensif *(fi al-silm kaffah),* yang menurut al-Mawardi, berarti ketundukan dan kepatuhan secara totalitas kepada Allah melalui pelaksanaan syari'at Islam dan aturan-aturan hukum yang ada didalamnya (Q.S. al-Baqarah, 2:208).[326] Jika demikian, akan terwujud entitas ummah muslimah yang bercirikan bahwa setiap muslim adalah *" alladhi istaslama li amr Allah wa khadha'a lahu, wa huwa fi al-din al-qabil li awamir Allah sirran wa jahran"* (Q.S. al-Baqarah, 2:128).[327]

---

[324] Al-Mawardi, *al-Nukat wa al-'Uyun*, vol. I, 413-415.

[325] Dilihat dari munasabah ayat, entitas *ummah* secara berurut dimulai untuk menyerukan kebajikan dan *amar ma'ruf nahi munkar* sebagai karakter etis mereka (QS. 3:104), yang menurut Al-Mawardi bersumber dari sikap pertengaha. Masyarakat ini memiliki fungsi dan tugas profetik-transformatif secara institusional maupun non-institusional, sehingga menjadi masyarakat terbaik (Q.S. 3:110). Jika hal itu dilaksanakan secara konsisten maka akan terwujud *ummah qa'imah,* yaitu masyarakat yang konsisten pada jalan yang benar (Q.S. 3:113-114). *Khayr ummah* yang dimaksud adalah umat Islam (Nabi Muhammad). Al-Mawardi menukil hadits Nabi Saw.: *"Kalian adalah umat yang menyempurnakan tujuh puluh umat sebelumnya, dan umat yang terbaik dan paling mulia disisi Allah"*. (HR. Tirmidzi, Ahmad, Ibn Majah, dan Hakim).

[326] Lebih lanjut baca penafsiran Al-Mawardi mengenai *"Islam Kaffah", al-Nukat wa al-'Uyun*, vol. I, 277.

[327] Al-Mawardi, *al-Nukat wa al-'Uyun,* vol. I, 187-191.

Ummah muslimah merupakan wujud dari konsep "*Islam"* yang mencakup makna tunduk, patuh, taat, dan selamat sentosa.[328] Berdasarkan munasabah ayat, kata *"Islam"* terkait erat dengan agama Nabi Ibrahim, *al-Hanafiyah.* Nabi Ibrahim adalah seorang hanif, yaitu ikhlas, diikuti, beribadah haji, dan beragama lurus, serta menegakkan agama dengan konsisten (Q.S. al-Baqarah, 2:135).[329]

Jika prototype Nabi Ibrahim tersebut dijadikan teladan utama, maka akan terbentuk suatu *"ummah qanit hanif",* yaitu masyarakat yang menyebarluaskan kebaikan, menjadi contoh bagi umat yang lain, membentuk lembaga pemerintahan dengan pemimpin yang sempurna, taat dan patuh kepada Allah, selalu beribadah dan berdoa kepada-Nya (Q.S. al-Nahl, 16:120).[330] Dengan perkataan lain, umat yang termasuk *ahl tha'ah* dan tidak bersikap *dzalim* (Q.S. al-Baqarah, 2;124).[331]

Hal ini berimplikasi bahwa masyarakat Islam secara kelembagaan memerlukan suatu pemerintahan agar memiliki kekuasaan dan wewenang, sebagaimana ditegaskan al-Mawardi,[332] negara sebagai penerus fungsi kenabian, memelihara ajaral-ajaran agama, dan mengatur politik dunia sehingga terwujud kesejahteraan umat. Bahkan, kewajiban mendirikan imamah ditegaskan secara syari'at berdasarkan *ijma'* melalui kesepakatan *ahl al-hall wa al-'aqd* dan *bay'at* masyarakat terhadap salah seorang *ahl al-imamah.*

Dengan adanya imamah, masyarakat dapat mencapai kebahagiaan utama yang selalu mengambil prinsip tengah dan bersikap moderat, sehingga akan terwujud suatu entitas *"ummah wasath"*. Menurut al-Mawardi,[333] karakter umat pertengahan dan moderat ini meliputi masyarakat yang selalu memilih hal terbaik, masyarakat yang bersikap adil sebagai bentuk pertengahan antara sikap berlebih-lebihan dan sikap yang lemah, dan masyarakat yang bersikap pertengahan dalam segala hal. Oleh karena itu, masyarakat Islam adalah masyarakat moderat dalam beragama, bukan termasuk kelompok yang berlebihan seperti umat Yahudi, dan bukan pula kelompok yang lemah dan mengurangi ajaran agama seperti umat Nashrani, sebab Allah lebih menyukai segala sesuatu yang bersifat pertengahan (Q.S. al-Baqarah, 2:143).

Tujuan prinsip tengah ini, demikian diungkapkan al-Mawardi,[334] agar masyarakat Islam menjadi saksi bagi *ahl al-kitab* yang telah diberikan dakwah Islam oleh para rasul dan umal-umat terdahulu yang telah disampaikan risalah oleh para rasul serta memberikan hujjah kebenaran atas keimanan seluruh umat manusia (Q.S. al-Baqarah, 2:143).

---

[328] Al-Mawardi, *al-Nukat wa al-'Uyun,* vol. I, 191.

[329] Al-Mawardi, *al-Nukat wa al-'Uyun,* vol. I, 194.

[330] Pada ayat selanjutnya, *ummah* ini berfungsi menyerukan kepada agama Islam, dengan al-Qur'an dan kenabian, ucapan yang baik berdasarkan al-Qur'an dan konsisten dengan perintah dan larangan Allah, dan bersikap pemaaf, kerendahan hati, menunjukkan kebenaran dan tidak mencela keburukannya, dan sesuai dengan batas kemampuan mereka. Al-Mawardi, *al-Nukat wa al-'Uyun,* vol. III, 220.

[331] Al-Mawardi, *al-Nukat wa al-'Uyun*, vol. II, 182-185.

[332] Lebih lanjut pembahasaan ini baca Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 5-8.

[333] Al-Mawardi, *al-Nukat wa al-'Uyun,* vol. II, 50-53.

[334] Al-Mawardi, *al-Nukat wa al-'Uyun,* vol. II, 200-201.

Kemestian merujuk posisi tengah ini memberikan predikat lain bagi masyarakat Islam, *ummah muqtashidah.* Menurut al-Mawardi,[335] karakter umat ini bersifat progresif dan dinamis dalam mencapai tujuannya, serta masyarakat yang tegak dan konsisten dalam menempuh jalan yang lurus (Q.S. al-Maidah, 5:66). Namun, umat ini adalah entitas tertentu sebagai kelompok kecil dari *ahl al-kitab* (Yahudi dan Nashrani) dan umat Islam.

Sikap pertengahan atau moderat merupakan istilah yang sering digunakan al-Mawardi untuk menjelaskan muslim sempurna, yaitu mencapai kebahagiaan utama.[336] Istilah *'adl, qashd,* dan *awsath* merupakan kriteria kebajikan dalam setiap hal ihwal dan prinsip tengah di antara sikap berlebih-lebihan dan kekurangan.[337] Pada akhirnya, keadilan menjadi sarana untuk memelihara keteraturan sosial, kesejahteraan, dan adab pergaulan. Keadilan bertujuan pula agar manusia tidak menuntut penghargaan dan derajat yang tinggi, menjadi asal-asas bagi bentuk hubungan antar manusia, perkawinan, dan tolong-menolong, sebab ia bermula dari prinsip keseimbangan. Sebaliknya, setiap sikap berlebihan atau kelemahan akan menghancurkan masyarakat karena merusak keseimbangan *(equilibrium)*. Karena demikian, menurut al-Mawardi,[338] sikap moderat selalu mengacu pada kehidupan ekonomi yang berkecukupan.

Dengan demikian, beberapa istilah kunci yang digunakan al-Mawardi, seperti *ummah, tawhid, Islam, imamah, 'adl, wasath,* dan *qas{d,* menggambarkan bentuk entitas masyarakat Islam yang memiliki predikat *ummah wahidah, ummah muslimah, khayr ummah, ummah qanit hanif, ummah wasath, ummah muqtashid, ummah qa'imah,* dan *ummah qanit.* Masyarakat yang dimaksud adalah masyarakat yang beragama tauhid (Islam), tunduk dan patuh secara totalitas kepada Allah, umat terbaik yang memiliki visi menegakkan *amar ma'ruf nahi munkar,* menjadi teladan dalam kelembagaan imamah dan karakter perbuatannya, konsisten terhadap tujuan yang hendak dicapai, mempunyai prinsip ideal dengan bersikap pertengahan, moderat, dan adil, dan menjadi saksi atas keimanan dan perbuatan seluruh umat manusia. Hal inilah yang menjadi cita-cita pembangunan ekonomi masyarakat.

E. Peran Institusi Hisbah dalam Mekanisme Pasar

1. Sejarah dan Transformasi Institusi Hisbah

Hisbah adalah lembaga resmi negara yang diberi wewenang untuk menyelesaikan masalah-masalah atau pelanggaran ringan yang menurut sifatnya tidak memerlukan proses peradilan untuk menyelesaikannya. Lembaga ini mengalami transformasi seiring dengan perkembangan kota-kota

[335] Al-Mawardi, *al-Nukat wa al-'Uyun*, vol. II, 50-53.
[336] Baca Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 99-103.
[337] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din*, 103.
[338] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 157-167, 106-116, dan 133-152.

di beberapa wilayah Islam yang merepresentasikan budaya baru suatu sistem pasar yang pernah ada sebelumnya.

Secara historis, lembaga pengawasan pasar kuno, seperti yang berkembang di Yunani, Romawi dan Agoronomos-Aedile, terus menjadi fungsi pemerintahan yang penting di kota-kota Islam abad pertengahan. Secara institusional, pada masa ini petugas pengawasan pasar dikenal dengan *sahib al-suq* (inspektur pasar) pada abad ke-8 ketika agama Islam membentang dari perbatasan Perancis untuk orang-orang Cina, sehingga kegiatan komersial berupa perdagangan di kota-kota mengalami proliferasi dan kota-kota diperluas, dan begitu pula pada *sūqs* atau pasar.[339]

Pada akhir abad ke-9, beberapa informasi menyebutkan bahwa kantor inspektur pasar mulai dianggap sebagai jabatan keagamaan dan inspektur tersebut dikenal sebagai *muhtasib*, seseorang yang bertugas dalam menginvestigasi perbuatan dan tindakan anggota masyarakat yang benar dan salah, kemudian melaporkannya dalam bentuk catatan pada suatu buku.[340]

Dalam peran sebelumnya sebagai *sahib al-suq*, inspektur pasar terutama berperan dalam mengawasi aspek materi, bukan pertimbangan spiritual. Peran tersebut antara lain melakukan kontrol terhadap barang-barang dari sisi ukuran berat dan ukuran standar (timbangan), memeriksa apakah uang yang digunakan itu asli atau palsu, melakukan pengecekan terhadap gedung-gedung, dinding, dan jalan-jalan umum untuk menjamin dalam kondisi baik, dan memantau sumber-sumber air yang dikonsumsi publik terkena pencemaran atau tidak, mengawasi pemeliharaan tempat pemandian umum, dan tempat-tempat hiburan.[341]

Selain itu, *sahib al-suq* ini melakukan fungsi sebagai sebuah *nightwatchmen* (petugas keamanan, ronda, *tuwwaf al-lail*) dengan tujuan mencegah terjadinya kejahatan yang biasanya terjadi pada malam hari, seperti pencurian, perampokan, atau pembunuhan, pesta miras, perzinahan, prostitusi, dan homoseksualitas.[342] Beberapa fungsi ini memang terkait erat dengan ketentuan moralitas dan agama, namun secara keseluruhan perannya tetap sekuler.

Ketika, kemudian, inspektur pasar ini berubah menjadi *muhtasib*, dengan kantornya yang digambarkan sebagai bagian dari institusi keagamaan, terutama direlasikan dengan fungsi ajaran al-Qur'an, yaitu "memerintahkan

---

[339] Michael Cook, *Commanding Right and Forbidding Wrong in Islamic Thought* (Cambridge University Press, 2000), 34-44.

[340] Lebih lanjut baca sejarah pasar di Arab pada Sa'id al-Afghani, *Aswaq al-'Arab* (Damascus: t.p., 1937), 21-45.

[341] S.D. Goitein, *Studies in Islamic History and Institutions* (Leiden: University of Leiden, 1968), Chapter XI, "The Rise of the Middle Eastern Bourgeoisie in Early Islamic Times", 217-241.

[342] Sa'īd al-Afghani, *Aswaq al-'Arab* , 46-59. Baca pula Hodgson, Marshall and Burke, Edmund (1993) *Rethinking World History: Essays on Europe, Islam and World History* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), 167-190.

yang baik dan mencegah yang buruk" *(al-amr bi al-ma'ruf wa nahy 'an al-munkar)*. Fungsi utamanya tetap sebagai inspektur pasar, tetapi *muhtasib* dibentuk sebagai langkah transformasi dengan peran keagamaan, yang tentunya mewujudkan tujuan keagamaan itu sendiri.[343]

Adanya perubahan peran inspektur pasar ini dilatarbelakangi oleh kebijakan umum Kekhalifahan Abbasiyah dalam melakukan Islamisasi kelembagaan yang ada, atau akibat adanya tujuan yang lebih praktis untuk menekan oposisi politik dan keagamaan. Periode penting dalam mengkaji perubahan fungsi tersebut terdapat pada abad kesepuluh dan kesebelas, meskipun membutuhkan kajian mendalam untuk menjelaskan perubahan tersebut. Baghdad sebagai ibukota kekhalifahan Abbasiyah menjadi fokus utama dalam melihat sisi kesejarahan lembaga hisbah, walaupun apa yang terjadi pada masa ini tidak tidak dapat dipahami tanpa meninjau latar belakang peristiwa-peristiwa yang terjadi di bagian barat wilayah Islam. Selain itu, karena inspektur pasar berkaitan dengan kehidupan dan aktivitas pasar, maka transformasi lembaga ini menjadi bagian dari aspek kehidupan komersial dan munculnya kelas-kelas sosial pada masa Islam. [344]

Dalam hal ini, secara terbuka kebangkitan Islam di tengah kehidupan komersial komunitas Mekkah dan penyebaran Islam pada komunitas perkotaan, seperti Kufah, Damaskus dan Fustat, berkembang menjadi kota-kota perdagangan besar. Perintah al-Qur'an terhadap riba dan akumulasi kekayaan secara bathil mengalami perkembangan yang sama seiring dengan pertumbuhan perdagangan dan industri pada masa puncak Imperium Islam, khususnya pada akhir periode Umayyah dan awal periode Abbasiyah.[345]

Catatan penting adalah penekanan sudut pandang ini bukan pada aspek perdagangan dan industri yang sebenarnya, bukan pula dengan totalitas sosial dan kegiatan ekonomi di kota-kota, tetapi hanya dengan gaya hidup para pelaku pasar yang semakin berkembang dan membudaya seiring dengan pertumbuhan tempat-tempat produksi pada pasar di di kota-kota tersebut. Adanya kemerosotan moral dan pelanggaran ajaran agama menjadi ciri umum kehidupan bagi para pelaku pasar yang "mendadak" kaya.

Pada periode Umayyah dapat diamati bahwa prevalensi kemewahan seperti kepemilikan atas budak-budak (hamba sahaya), *harem* (tindak

[343]S.D. Goitein, *Studies in Islamic History and Institutions,* 217-241.

[344] Adam Mez: *Renaissance of Islam*, Eng. trans. of Khuda Bakhsh, (Patna: t.p., 1937), 353-408. Baca pula Abdul Azim Islahi, *Contributions of Muslim Scholars to the History of Economic Thought and Analysis* (Jeddah, Scientific Publishing Centre, KAAU, 2005).

[345] Informasi tentangperkembangan kota-kota pada masa kemajuan Islam dapat dibaca sumber-sumber sejarah yang standar, misalnya Ibn Atsir, *al-Kamil fi al-Tarikh* (Beirut: Dar al-Shadr dan Dar Beirut, 1966), Ibn Khilikan, *Wafayat al-A'yan wa-Anba' Abna' al-Zaman* (Cairo: Maktabah al-Nahd{ah, 1949), Ibn Jawzi, *al-Muntadzam fi Tarikh al-Muluk wa al-Umam* (Hyderabad: Mathba'ah Da'irat al-Ma'arif al-'Utsmaniyah, 1359/1941), dan Yaqut al-Hamawi, *Kitab Irsyad al-Arib ila Ma'rifah al-Adib* (Cairo: Mat{ba'ah Hindia, 1926).

kejahatan para petugas terhadap perempuan dengan cara dikebiri pada suatu tempat pengasingan), hiburan musik (baca: karaoke), pesta minuman keras (anggur), dan rumah-rumah dari *qiyān* (tempat lokalisasi wanita pekerja seks).[346]

Pada periode Abbasiyah perilaku hidup mewah ini semakin meningkat, dan beberapa di antaranya mempengaruhi kehidupan masyarakat, bahkan para pekerja. Hal tersebut menimbulkan kritik yang tajam di kalangan para fuqaha' (ortodoks) terkait dengan pelanggaran moralitas konvensional.[347] Perilaku ekonomi dan sosial yang melanggar ajaran agama ini yang kemudian menjadi tema-tema penting sebagai bentuk pemberontakan terhadap moralitas konvensional yang didakwahkan oleh para ulama ortodoks. Pada sisi lain, peningkatan pembangunan di kota-kota mengakibatkan bermunculan berbagai kelompok komunitas, seperti asosiasi kalangan profesi dan pekerja *(ashnaf, hiraf)* dan diikuti pula oleh adanya peningkatan kejahatan di kalangan remaja dan gelandangan *(fityan, ahdats)*. [348]

Karya Ikhwan al-Safa, *al-Ras'il Ikhwan al-Shafa,* pada akhir abad ke-9 H merupakan bukti adanya pembentukan komunitas profesi dan para pekerja dalam kehidupan sosial, serta menunjukkan hubungan kelompok ilmuwan ini dengan aliran Syi'ah-Isma'iliyah.[349] Penulis lain, al-Dināwarī dari abad ke-10 H memberikan informasi adanya pembentukan sekitar 200 komunitas profesi.[350] Sedangkan pada dokumen Geniza Kairo tercatat sebanyak 265 himpunan profesi pada periode ini. Orang-orang yang bekerja dalam profesi ini cenderung memberikan kritik terhadap pemerintah dan kalangan agamawan ortodoks, sebuah trend yang muncul dan didorong akibat adanya pertentangan politik-keagamaan sebagai unsur-unsur radikal Syi'ah, Qarmaţian, dan Isma'iliyah, dan kemudian munculnya Bani Fatimiyah sebagai kompetitornya.[351]

Secara aktual, pasar menjadi tempat dan lokasi masyarakat dalam aktivitas ekonomi, yang dianggap oleh pemerintah sebagai *'amma* atau *awbāsh* (sampah), lengkap dengan hasutan, bid'ah dan kejahatan. Hal ini menimbulkan 2 (dua) akibat; *pertama;* kelompok ortodoks mulai menganggap tempat ini sebagai lokasi yang tidak aman dan pemerintah menerapkan inspeksi secara ketat, terkait dengan aktivitas ekonomi dalam bentuk pengawasan ukuran barang dan timbangan, serta berperan dalam menekan hasutan politik yang

[346] Sa'id al-Afghani, *Aswaq al-'Arab* , 46-59. Baca pula Abdul Azim Islahi, *Economic Concepts of Ibn Taimiyah* (Leicester, UK, 1988), 45-67.

[347] S.D. Goitein, *Studies in Islamic History and Institutions,* 255-278. Lihat pula Hodgson, Marshall G. S., *The Venture of Islam* (Chicago: The University of Chicago Press, 1974), Vol. 3.

[348] Sa'id al-Afghani, *Aswaq al-'Arab* , 60-67.

[349] Ikhwan al-Shafa, *Rasa'il Ikhwan al-Shafa* (Beirut: Dar al-Fikr, 1957), vol. I, 258-295.

[350] Abu Sa'īd al-Dinawari, *Al-Qadirī fi al-Ta'bir* (c. 397/1006). Baca pula T. Fahd, "Les Corps de Métiers au IV/Xe Siécle a Bagdad", *Journal of the Economic and Social History of the Orient*, VIII, pt. II (Nov. 1965), 186-212.

[351] Bernard Lewis, "The Islamic Guilds," *Economic History Review,* London, VIII (1937), 20-37, dan *Origins of Isma'īlism* (Cambridge, U.K., 1960), (Chapter IV: "The Social Significance of Isma'īlism"), 90-100 .

bercampur dengan berbagai bentuk bid'ah keagamaan, yang kemudian diidentikkan dengan "korupsi moral dan tindak pidana". Gejala sosial inilah yang menjadikan pentingnya peran keagamaan yang baru dan dijalankan oleh *muhtasib;* dan *kedua;* departemen keadilan *(qadhā)* dan polisi *(shurta)* tidak memadai untuk menghadapi situasi yang baru. Hakim *(qadhi)* hanya bisa mengambil kesadaran dari pelaku kejahatan bila secara resmi dibawa ke pengadilan, akan tetapi tidak bisa mencegah berbagai tindak kejahatan di lapangan.[352]

Meskipun al-Quran mengandung ketentuan berbagai bentuk hukuman pidana, namun penerapan hukum tersebut memerlukan bukti yang valid ketika berupa tindak kejahatan di lapangan. Akibatnya, hukuman dari kejahatan yang dilakukan seseorang tidak dapat diterapkan. Sebagai contoh, perzinahan itu harus dihukum dengan seratus pukulan cambuk atau *rajam*, namun memerlukan bukti berupa empat orang saksi. Polisi *(shurtha)* dapat memberikan hukuman dengan membawa pelaku ke lembaga peradilan dalam rangka menegakkan hukum, namun hanya bisa memberikan penilaian pada kejahatan yang terjadi. Karena itu, negara memerlukan institusi yang dapat melaksanakan tugas-tugas di pasar, sehingga dapat menemukan para pelaku kriminal dan kejahatannya, sekaligus bisa menjadi jaksa, saksi, dan hakim, serta dapat memberikan ekskusi hukuman terhadap pelaku kejahatan.[353]

Demikian peran *sahib al-suq* yang berubah menjadi *muhtasib*. Institusi hisbah ini memiliki kekuatan besar, tetapi pada bidang yang terbatas saja, yaitu berkaitan dengan tindak kejahatan kecil dalam kehidupan pasar. Namun demikian, posisi lembaga ini memiliki tanggung jawab besar dalam melakukan kontrol terhadap tingkat kejujuran para pelaku pasar, yang pada akhirnya dapat menciptakan keseimbangan pasar itu sendiri.

2. Karya-karya Hisbah dan Kontribusi Sarjana Muslim

Untuk menentukan tugas-tugas seorang inspektur pasar itu sendiri menjadi tugas yang rumit, dan hal itu memunculkan beberapa karya tentang hisbah selama seratus tahun atau lebih, yang menjadi perhatian para sejarawan sosial muslim Abad Pertengahan di Timur Tengah dan Maghrib. Kemudian para penulis, seperti al-Mawardi (w. 450 H/1058 M) memberikan catatan bahwa seseorang yang menjalankan fungsi hisbah ini dilakukan secara pribadi.[354] Dalam hal ini, al-Qalqashandi (w. 821 H/1418 M) menginformasikan bahwa khalifah kedua, 'Umar (w. 23 H/643 M), sebagai pemimpin yang membentuk

---

[352] A.H. Hourani and S.M. Stern (eds.), *The Islamic City* (Oxford: Oxford University, 1970), 51-63; Ira M. Lapidus, *Muslim Cities in the Later Middle Ages* (Berkeley, 1967), 79-115.

[353] S.D. Goitein, *Studies in Islamic History and Institutions,* 256. Baca pula Nicola Ziadeh, *al-Hisbah wa al-Muhtasib fi al-Islam* (Beirut: Catholic Press, 1963), 74-97.

[354] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 406-407.

institusi hisba.[355] Jelaslah, bahwa kalau bukan kantor, fungsinya ada sejak awal Islam, yang dilakukan oleh beberapa wakil dari penguasa atau gubernur kota.

Informasi dari Cahen[356] memberikan keterangan bahwa Yunani, Agoranomos tak lagi ada selama berabad-abad dalam wilayah Islam yang menjadi peninggalam dari kekuasaan Bizantium, namun Foster[357] telah menelusuri kelangsungan fungsi inspeksi pasar dari periode Yunani ke Islam. Informasi ini memberikan catatan bahwa utusan Byzantium saat itu yang menyarankan kepada Khalifah Abbasiyah kedua, al-Manshur, untuk menghapus aktivitas baru berupa pasar modal dari kota Baghdad ke pinggir kota.

Dalam hubungan ini, sejarawan al-Thabari (w. 310 H/923 M) menyebutkan bahwa para inspektur pasar pada 157 H/773 M telah melakukan kerjasama dengan para pemberontak. Abu al-Fida', seorang penulis lainnya, menyebutkan bahwa *muhtasib* ada pada 169 H/785 M. Ibn al-Abbār (w. 658 H/1260 M) mencatat bahwa adanya inspektur pasar di Spanyol pada masa Hisyam I (177-180 H/788-796 M) dan menegaskan bila inspektur ini mempunyai fungsi pasar yang di Timur dikenal sebagai *hisbah*. [358]

Penulis lain, seperti Tyan mengutip sejarawan awal Baghdad, Tayfur (w. 280 H/893 M) yang mengatakan bahwa pada masa Khalifah al-Ma'mun (198-218 H/813-833 M) telah ada sebuah *dar al-hisbah*, tapi menurut pendapat Hasana informasi ini keliru, sebab lembaga atau tempat itu merupakan nama bagi ikatan wanita Khalifah al-Mahdi.[359]

Penyebutan awal keberadaan *hisbah* oleh para penulis selanjutnya hanyalah proyeksi mundur dari fenomena dan terminologi mereka sendiri. Ini bukan berarti bahwa fungsi *hisbah* tidak ada. Bahkan, hal itu terus muncul sejak awal Islam, dan berasal dari budaya ekonomi sebelumnya. Sebagai kantor, bagaimanapun juga, fungsi formal itu hanya akan muncul pada masa awal Abbasiyah, meskipun masih saja ditetapkan sebagai kantor *sahib al-suq* dan belum menjadi kantor *muhtasib*.

Untuk menelusuri kemunculan dan transformasi institusi hisbah ini, karya pertama tentang risalah inspeksi pasar adalah *Ahkam al-suq* karya seorang ulama Maliki Tunis dan Susa, Yahya bin 'Umar (w. 289 H/901 M).[360] Risalah

[355] Nicola Ziadeh, *al-Hisbah wa al-Muhtasib fi al-Islam,* 101-126.

[356] A.H. Hourani and S.M. Stern (eds.), *The Islamic City*, 51-63.

[357] Baca Nelly Hanna, *Money, Land and Trade,* 157-173.

[358] Abu Ja'far al-Thabari, *Tarikh al-Thabari* (Beirut: Dar al-Fikr al-Arabi, 1987), vol. XII. Ibn al-Atsir, *al-Kamil fi al-Tarikh*, IX, 236, Ibn al-Jawzi, *al-Muntadzam*, VII, 281-2. Beberapa pemikiran dari Abu al-Fida dapat dibaca Mamour, *Polemics on the Origin of the Fathimi Caliphs* (London: University of London, 1934), 25.

[359] Emile Tyan, *Histoire de l'organisation judicaire en pays d'Islam* (Leiden: University of Leiden, 1960); Vol. II, chapter 3 pada bagian "police" dan chapter 4 pada bagian "*hisba"*. Karya Tyan ini diringkas dengan baik oleh Maurice Gaudefroy-Demombynes, *Muslim Institutions* (London: University of London, 1950), Chapter 10 *(Justice)*, 148-158.

[360] Yahya bin 'Umar, *Ahkam al-Suq*, (Madrid: t.p., 1957), ed. Mahmud 'Ali Makkī, *Revista del Instituto*

ini menghimpun seperangkat fatwa menurut madzhab Maliki terkait persoalan pasar. Kantor itu tidak digambarkan sebagai sebuah institusi keagamaan dan juga tidak ada konflik keagamaan di dalamnya, seperti isu-isu bid'ah di dalamnya. Jadi, saat itu istilah *hisba* tidak digunakan.

Informasi yang bersumber dari Ibn Abbār menyebutkan adanya terminologi yang berbeda tentang hisbah, terutama dari kalangan sarjana Barat. Namun demikian, sumber sejarah Maghrib (Spanyol) menunjukkan adanya bentuk-bentuk kesamaan terhadap lembaga dan terminologi yang dipakai di Timur Tengah. Hingga masa Yahya Ibn Umar, istilah "hisbah" dan signifikansi keagamaannya belum muncul, bahkan termasuk di wilayah Timur kekhalifahan saat itu.[361]

Karya lain tentang hisbah, *Kitab al-Ihtisab,* ditulis oleh ulama Zaidiyah Persia, Imam al-Nashir li al-Haqq al-Zaydi (w. 304 H/917 M).[362] Untuk pertama kalinya, istilah *ihtisab* dan *muhtasib* diperkenalkan dalam karya ini. Di antara tugas para inspektur pasar yang cuku menarik disebutkan ketentuan-ketentuan tentang larangan pembuatan boneka dan alat-alat musik, laki-laki dilarang memakai kain sutera dan brukat, wanita dilarang meratap pada prosesi pemakaman, aturan yang ditetapkan untuk bersetubuh dengan budak perempuan, larangan perdagangan di masjid, selain tugas-tugas regulasi profesi dan memeriksa bobot dan ukuran timbangan.

Namun demikian, karya ini diragukan dinisbahkan kepada pengarangnya. Seorang orientalis, Amedroz, berpendapat karya ini dinisbahkan kepada Imam al-Nāṭiq Bi al-Haq, Abu Thalib Yahya (w. 424 H/1033 M), sedangkan orientalis lain, Sersan, menilai karya tersebut disusun oleh Imam al-Nashir sebagaimana disebutkan di atas. Bahkan, jika sepakat dengan informasi Sersan tentang komposisi awal karya ini, menunjukkan bahwa al-Zaydīyah merupakan salah satu aliran Syi'ah yang muncul berdekatan dengan madzhab hukum ortodoks (Sunni) dan mewakili sebuah sikap puritan. Selain itu, pada saat ini, kantor muhtasib sudah ditetapkan oleh Khalifah Abbasiyah.[363]

Informasi lain menyebutkan bahwa seorang Muhtasib Syafi'i, Abu Sa'id al-Istakhri (wafat pada masa Khalifah Abbasiyah, al-Muqtadir, 295-320 H/908-932 M) menyusun karya manual atau aturan *hisbah* yang kemudian digunakan oleh al-Mawardi. Pada masa Khalifah Abbasiyah, al-Muqtadir, ada peristiwa penting berupa keberhasilan yang paling radikal dari gerakan Syi'ah Isma'iliyah sebagai kompetitor, yaitu Dinasti Fathimiyah di Afrika

---

de estudios Islamicos en Madrid, 59-151.

[361] Baca Nicola Ziadeh, *al-Hisbah wa al-Muhtasib fi al-Islam,* 74-97.

[362] al-Nashir li al-Haqq al-Zaydi, *Kitab al-Ihtisab,* pada R.B. Sergeant, "A Zaydī Manual of Hisba of the Third Century (H.)", *Rivista degli Studi Orientali*, 28 (1953), 1-34.

[363] Nicola Ziadeh, *al-Hisbah wa-al-Muhtasib fi al-Islam,* 106-115. H.F. Amedroz, "The Hisba Jurisdiction in the *Ahkam al-Sulthaniyah of al-Mawardi*," *Journal of the Royal Asiatic Society* (1916), 77-101, 287-314.

Utara di 297 H/909 M, kemudian mengambil alih Mesir dan membangun kota baru, Kairo, pada tahun 358 H/969 M.[364] Gerakan ini mencerminkan sikap ketidakpuasan terhadap kekhalifahan Abbasiyah yang mementingkan kegiatan ekonomi untuk keuntungan sendiri. Saat itu, orang-orang yang bekerja di tempat-tempat pasar wilayah Abbasiyah membutuhkan pengawasan yang lebih ketat berupa inspeksi pasar.

Oleh karena itu, institusi pasar ini mengambil warna politik baru. *Shahib al-suq* berubah menjadi *muhtasib,* lembaga ini sekarang mulai memiliki kewajiban agama dan politik untuk menekan praktek-praktek bid'ah. Institusi hisbah mulai beroperasi pada tiga front, yaitu moral, profesional, dan keagamaan-politik, untuk kepentingan dan pertahanan dari pendirian ortodoksi Abbasiyah.

Masa berikutnya menggambarkan suatu periode konfrontasi besar antara Dinasti Abbasiyah dan Fatimiyah, periode jatuhnya Būyid, dan munculnya negara-negara di bawah Kekhalifahan Abbasiyah-Saljūq.[365] Pada periode kedua, beberapa sarjana muslim ortodoks terkenal, seperti al-Mawardi (w. 450 H/1058 M) dan al-Ghazali (w. 505 H/1111 M), yang karya-karyanya tentang *hisbah* akan dianalisis.

Khalifah Abbasiyah, al-Qadir Billah (381-422 H/991-1031 M) dan al-Qa'im Biamrillah (422-467 H/1031-1075 M) mencurahkan seluruh energi mereka untuk mengusir rezim liberal Persia, Buyid, dan untuk mengokohkan rezim ortodoks Turki, Saljuq. Dengan mengambil kesempatan dari kelemahan Fathimiyah akibat sikap eksentrik Khalifah al-Hakim (386-411 H/996-1020 M), Khalifah al-Qadir mengeluarkan manifesto resmi terhadap asal-usul Khalifah Fathimiyah di Mesir tahun 402 H/1011 M, dan menugaskan al-Mawardi untuk menulis bukunya, *Ahkam al-Sulthaniyah,* yang berisi bab tentang *hisbah*.[366]

Kemudian Khalifah mengutus al-Mawardi, sebagai Ketua Mahkamah Agung *(Aqdha' al-Qudhat),* untuk menemui pemimpin Saljūq, Tughril Beg, dengan tujuan menegosiasikan tindakan terakhir terhadap kedua rezim Būyids dan Fathimiyah. Al-Mawardi memimpin dua misi pada tahun 434 H/1042 M dan 435 H/1043 M. Dalam hubungan ini perlu diingat bahwa dalam sejarah konflik Abbasiyah-Fathimiyah, seorang *qadhi* (hakim) memainkan peranan penting dalam melayani kepentingan kekhalifahan Abbasiyah dan sikap ortodoksi dalam menyikapi kompetitor kekhalifahan Fatimiyah dan bid'ah. Sedangkan pada masa Khalifah al-Qa'im, perlu diketahui bahwa posisi yang tinggi dan misi dari Qadhi al-Dāmighānī dan Qadhi Ibn al-Mushtarī berupa

[364] H.F. Amedroz: "Hisba Jurisdiction in the *Ahkam al-Sulthaniyah of al-Mawardi,* 287-314.

[365] Nicola Ziadeh, *al-Hisbah wa-al-Muhtasib fi al-Islam,* 106-115. Baca pula Ibn Khilikan, *Wafayat al-A'yan wa Anba' Abna' al-Zaman,* vol. I, 374.

[366] Nicola Ziadeh, *al-Hisbah wa al-Muhtasib fi al-Islam,* 106-115.

pembelaan terhadap kepentingan rakyat.[367]

Dalam hal ini, posisi al-Mawardi memiliki kekhususan sehingga perlu mempertimbangkan pemikirannya tentang hisbah. *Pertama*, posisi muhtasib berada di antara orang-orang yang menjabat seorang qadhi dan lembaga pengadilan, namun posisinya tidak seperti seorang qadhi, ia dapat mengajukan dakwaan dan mengeksekusi hukuman. Para petugas muhtasib melakukan pemeriksaan ukuran, timbangan, dan berat, serta pengawasan terhadap para praktisi kedokteran, mahasiswa, pembuat emas, penenun, Fuller, pencelup tembaga, dan sejenisnya. Ia harus melarang kerja paksa bagi budak dan hewan. Biasanya ia tidak menetapkan harga, tetapi kadang-kadang ia harus mengendalikan harga makanan. Dia harus menjamin pasokan air, melarang riba, dan apapun yang bersifat haram (riba).

Di bidang moral, al-Mawardi merujuk ayat al-Qur'an yang menyebutkan "perintah melaksanakan yang baik dan melarang kejahatan," sebagai rujukan bagi legalitas institusi hisbah yang menempati suatu kantor keagamaan. Selain menegakkan kepatuhan masyarakat terhadap do'a-do'a dan upacara keagamaan, serta melarang penjualan minuman yang memabukkan (pelaku membuatnya dari bahan anggur), para muhtasib memiliki tugas menarik yaitu mencegah laki-laki dan perempuan berjalan bersama di depan umum dan orang yang menyemir rambut dengan warna hitam untuk menarik perhatian wanita.[368]

Para petugas hisbah bertugas pula dalam mengumpulkan informasi mengenai imoralitas seksual, pembunuhan rahasia, dan memerintahkan wali hukum agar para janda muda dapat kembali menikah. Muhtasib harus mengawasi perilaku dan kepercayaan dari orang-orang di pasar yang memiliki hubungan khusus dengan perempuan. Muhtasib juga didesak untuk mengawasi praktek bid'ah di kalangan masyarakat. Al-Mawardi menyatakan bahwa, "Jika Allah telah menurunkan firmannya dalam al-Qur'an secara jelas maka penafsiran terhadapnya menjadi suatu kesesatan yang nyata, dan mengesampingkan makna yang jelas terkait dengan tradisi yang khusus bagi mereka yang tidak memiliki kemampuan merupakan bentuk kesalahan pikiran dalam suatu penafsiran, sehingga hal ini menjadi tugas muhtasib untuk melarangnya."[369]

Pendapat ini nampaknya mengarah pada pemikiran Syi'ah. Pemikiran al-Mawardi yang tertutup ini menunjukkan ketidakmampuan untuk keluar dari pengaruh Syiah, sebab ketika ia menulis karya-karyanya, rezim Būyid-Syi'ah masih menguasai kekhalifahan di Baghdad, meskipun secara jelas pemikirannya menunjukkan ketidaksepakatan dengan pemikiran Syi'ah.

Selanjutnya tokoh penting lain adalah al-Ghazali (w. 505 H/1111 M),

[367] Mushtafa Al-Saqa (ed.) dalam al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa-al-Din,* 1-7.

[368] Mushtafa Al-Saqa (ed.) dalam al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 1-7.

[369] Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyah,* 407-410.

seorang filosof dan sufi yang mempertahankan ortodoksi keagamaan pada abad pertengahan Islam. Al-Ghazali merupakan pendukung setia Sultan Saljuq yang ortodoks dan diakui musuh Syi'ah. Dalam karyanya, *Ihya' 'Ulum al-Din,* ditemukan beberapa ketentuan dan prosedur yang mirip dengan pemikiran al-Mawardi. Al-Ghazali menambahkan beberapa aspek moralitas dari tugas-tugas muhtasib.[370] Sebagai contoh, seorang muhtasib harus melakukan pengawasan terhadap tempat pemandian umum, misalnya orang-orang tidak melepaskan pakaian dan pria tidak berhubungan dengan wanita yang bukan muhrimnya. Seorang muhtasib yang mendengar pembicaraan para pemabuk dan suara alat-alat musik, ia harus memasuki rumah mereka dan mematahkan instrumen musiknya. Kemudian setelah memberikan nasihat tentang tentang perlunya menghormati berbagai pendapat teologis, maka jika perbuatan itu termasuk bid'ah maka para pelaku harus meninggalkan perbuatan tersebut.

Menurut al-Ghazali,[371] jika ada praktek bid'ah di suatu tempat yang menjadi lokasi komunitas ortodoks, seorang muhtasib harus memberikan tindakan pelarangan, tetapi jika komunitas itu seimbang, maka petugas hisbah harus menahan diri dari tindakan pelarangan untuk kepentingan perdamaian dan otoritas penguasa. Bagi al-Ghazali, yang paling utama bagi petugas hisbah adalah memeriksa kejahatan dari para pelaku bid'ah.[372]

Pertanyaan yang muncul adalah apakah kompetitor Ismailiyah Fatimiyah sebagai sebuah pemerintahan memiliki lembaga muhtasib. Mengenai hal ini terdapat sebuah penelitian yang dilakukan oleh Aţiyya Mustafa Musharrifa. Dinasti Fatimiyah ini mempertahankan struktur administrasi Mesir, sebagaimana yang ada pada kalangan Sunni dengan warisan masa lalu, tapi mereka juga dikendalikan oleh para pemilik jaringan ekonomi. Aţiyya Musharrifa tidak menyebutkan kasus tertentu hisbah, tetapi mengulangi peran seorang muhtasib sebagaimana ditemukan dalam sumber-sumber Sunni, yaitu inspeksi pasar dan moral, meskipun tidak menyadari adanya peran yang bersifat rahasia dari Fatimiyah dalam penegakkan disiplin politik-keagamaan.[373]

Para petugas hisbah bekerja dan menjalankan peran atas nama Imam atau khalifah, yang pemegang otoritas tertinggi dalam pelaksanaan *al-amr bi al-ma'ruf wa nahy 'an al-munkar*. Kitab *al-Himmah* karya al-Qadhi al-Nu'man (w. 363/974)[374] dan *Risdhat al-Mujaza al-Kafiyya* karya al-Naysaburi' (abad ke-4 H/10 M),[375] antara lain mengungkap fakta tentang adanya peran dari

[370] Al-Ghazali, *Ihya' 'Ulum al-Din* (Beirut: Dar al-Fikr, 1998), vol. II, 285-287.

[371] Al-Ghazali, *Ihya' 'Ulum al-Din,* vol. II, 287-291.

[372] Al-Ghazali, *Ihya' 'Ulum al-Din,* vol. II, 291-296.

[373] Atiyya Mushtafa Musharrifa: "Al-Muhtasib fi ayyam al-Dawla al-Fathimiyya," *Majallat alAzhar*, 1948, 427-429, 526-528, 752-754.

[374] Al-Qadhi al-Nu'man, *Kitab al-Himma fi Adab Atba' al-A'imma,* ed. M.K. Husayn, (Cairo:t.p.,t.t.), 132.

[375] Da'i Ahmad al-Naysaburi, *Risalat al-Mujazat al-Kafiyah fi Adab al-Du'at,* pada Klemm, *Die Mission*

petugas hisbah.

Kemudian para petugas hisbah memiliki sikap yang sama terhadap pertanyaan-pertanyaan tentang moralitas. Setelah jatuhnya kekhalifahan Fatimiyah pada tahun 567 H/1171 M, tantangan politik Syi'ah tidak ada lagi. Namun para sarjana Timur melaporkan adanya acuan moralitas yang lebih ketat karena mereka termasuk kelompok, terutama kalangan Hambali. Para sarjana Maghribi kemudian bereaksi dengan cara yang sama karena tradisi Maliki yang cukup konservatif.[376] Pada kenyataannya, kebangkitan kemapanan ortodoksi dimaksudkan sebagai reformasi keagamaan dalam menghadapi dislokasi sosial dan moral dalam masyarakat muslim.

Sedangkan pada perkembangan liberalisasi Islam dapat ditemukan seorang ulama, seperti al-Jahiz (w. 255 H/869 M) yang melegalkan minum anggur dan bahkan bisa melihat manfaat di dalamnya.[377] Ulama lainnya seperti Ibn Quthaybah (w. 276 H/889 M) yang sementara mematuhi larangan Islam, setidaknya bisa mengambil pandangan yang seimbang dari masalah tersebut.[378]

Kemudian penulis lain seperti Ibn al-Jawzi (w. 597 H/1200 M) melarang keras alkohol sesuai dengan perintah agama. Sebelumnya al-Jahiz menulis karya seni tentang "nyanyian para gadis dan pelacur", baik laki-laki dan perempuan, tetapi kemudian ditemukan Ibn al-Jawzi menghasilkan karya dengan volume yang besar terdiri dari 600 halaman tentang moralitas seksual dengan maksud mengkritik keras pada kelompok-kelompok pemuda dan homoseksualitas. Pada masa sebelumnya ada kelompok atau klub-klub diskotik dari kalangan pemuda, namun usaha terpadu yang dilakukan petugas hisbah dapat menekan kegiatan mereka.[379]

Berikut ini beberapa nukilan tentang aktivitas hisbah terkait dengan moralitas dari salah seorang sarjana Syafi'i dari Mesir, Ibn al-Ukhuwwah (w. 729 H/1329 M). Ia menulis tentang guru berikut ini,"guru yang bertanggung jawab atas anak laki-laki agar terhormat, dapat dipercaya, dan menikah, karena ia dipercayakan dengan mereka sejak awal dan akhir, serta mengawasi mereka dari tempat-tempat maksiat. Guru tidak boleh mengajar menulis kepada perempuan, sebab bila perempuan diajarkan untuk menulis, maka seperti ular yang diberikan racun untuk diminum."[380] Pernyataan-pernyataan semacam itu tidak pernah terdengar, bahkan di kalangan yang paling konservatif sejak abad-abad awal kebangkitan Islam.

---

des Fatimidischen Agenten al-Mu'ayyad (Frankfurt: t.p., 1989).

[376] H.F. Amedroz: "Hisba Jurisdiction in the *Ahkam al-Sulthaniyah of al-Mawardi,* 287-314.

[377] Al-Jahiz, *Kitab al-Qiyan* (ed. Finkel in *Three Essays*, 53-75). Lihat pula Cf. Pellat, *The Life and Works of Jahiz* (Eng. trans. D.M. Hawke), 259- 268 dan 271.

[378] Lihat Essid, Y., *A Critique of the Origins of Islamic Economic Thoughts* (Leiden, 1995), 176-180.

[379] Ibn al-Jawzi, *Talbis Iblis* (Cairo: Dar al-Maktabah, 1928), 111-116 dan 386-392.

[380] Ibn al-Ukhuwwah, *Ma'alim al-Qurba fi Ahkam al-Hisbah* (London: Gibb Memorial Series., 1938), (N.S. xii).

Penulis lain, al-Jarsīfī (1300 M) dari Spanyol menulis tentang hisbah, yang mengutip seorang sarjana sebelumnya al-Nawawi (w. 1278 M). Ia mengatakan, "setiap orang percaya memiliki suatu kewajiban untuk menjaga mata dan melindungi pandangannya dari perbuatan yang tidak halal baginya untuk melihat, apakah wanita atau pemuda tampan. Karena itu ia dilarang melihat orang yang tanpa janggut dan penutup wajah, baik dengan nafsu atau sebaliknya." [381]

Sedangkan penulis hisbah lainnya, Ibn 'Abd al-Hadi (w.1503 M), mengemukakan tentang pedagang sutera, bahwa, "para penjual sutera ada empat puluh macam, sehingga keharusan adanya petugas hisbah untuk mengawasi dan memeriksa atas mereka terkait dengan pemeliharaan kualitas, pencegahan kecurangan, dan para pekerja di bawah umur yang ikut bekerja secara tersembunyi." [382]

Beberapa rumusan pemikiran di atas menunjukkan bahwa hisbah sebagai sebuah institusi sangat penting dalam mengontrol dan mengawasi kegiatan masyarakat terutama di pasar. Bahkan, peran hisbah dalam melakukan kontrol terhadap kualitas barang yang diperjualbelikan,dan pengawasan terhadap para pekerja dengan melarang pekerja di bawah umur masih sangat relevan dengan kondisi sekarang ini.

Dengan demikian, peran muhtasib penting dalam mengawasi pelaksanaan pasar rakyat, khususnya perilaku moral para pelaku pasar. Beberapa catatan memberikan informasi tentang pelaksanaan tugas muhtasib, seperti dikemukakan al-Mawardi, bahwa "para petugas hisbah ditolak oleh masyarakat ketika penguasa mengabaikan estimasi dan memberikan tugasnya kepada orang-orang yang tidak memiliki reputasi dan cenderung bertujuan memperoleh laba dan mendapatkan uang suap".[383]

Namun demikian, penolakan atas petugas hisbah tidak berarti adanya pengingkaran terhadap lembaga hisbah ini. Seorang sejarahwan, Amedroz, mencatat bahwa jejak-jejak sejarah dari hubungan para pemilik industri dengan kantor hisbah ini dari waktu ke waktu dapat ditelusuri, sebagaimana dicatat oleh Abu Sa'id al-Istakhri. Bahkan al-Mawardi membenarkan pernyataan yang terakhir ini. Moralitas agama menjadi pijakan dari tuigas-tugas yang dijalankan oleh institusi hisbah, sebagaimana ditegaskan al-Mawardi dan al-Ghazali.

Oleh karena itu, seorang petugas hisbah harus memiliki sifat-sifat kesalehan. Karakter yang sesungguhnya dari seorang muhtasib berupa peran

---

[381] Tulisan dari al-Jarsifi dapat dibaca G.M. Wickens, "Al-Jarsifi on the Hisba," *Islamic Quarterly* 3 (1956), 176-187. Lihat pula J.D. Latham, "Observations on the text and translation of al-Jarsifi's treatise on '*Hisba*", *Journal of Semitic Studies*, 5 (1960), Manchester, 124-143.

[382] Ibn 'Abd al-Hadi, Ibn al-Mubarrad, *Kitab al-Hisba,* pada Habib Zayya, *al-Khazanat al-Syarqiyya* (Beirut: Dar al-Fikr, 1937), II, 112.

[383] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyat,* 403-407.

dalam mengendalikan, memeriksa, mengintimidasi orang-orang yang bekerja dengan bentuk penyerahan diri kepada otoritas yang berkuasa, dan khususnya mengandung bahaya terhadap keamanan negara yang mungkin timbul dari solidaritas internal di kalangan para pekerja atau profesi lainnya.

Dalam sebuah karya awal tentang hisbah yang ditulis Qadhi al-Tanukhi (w. 384 H/994 M), dapat ditemukan suatu anekdot tentang pelaksanaan sebenarnya dari *sahib al-suq* di pasar.[384] Al-Mawardi menyatakan bahwa,"muhtasib memiliki kebebasan untuk menetapkan suatu keputusan yang tidak merugikan atau tidak menyakiti orang lain, karena kebebasan (ijtihad) didasarkan pada adat *('urf)* dan bukan pada hukum agama *(syar'i)*, bahkan ia memiliki hak untuk memutuskan sesuatu yang telah menjadi kebiasaan masyarakat setempat, dan syari'at tidak memiliki petunjuk tentang hal tersebut." [385]

Ibn al-Faradi (w. 403 H/1013 M), seorang komentator kontemporer dari pemikiran al-Mawardi, menulis karya tentang inspektur pasar di Spanyol. Ia menggambarkan aktivitas petugas hisbah yang berjalan di pasar dengan membawa cambuk kulit *(sawt, dirra)* dalam mengawasi keadilan pasar. Ibn al-Faradi menambahkan bahwa,"penggunaan cambuk menghasilkan banyak efek negatif. Hukuman lain yang ditimbulkan adalah muhtasib memberikan hukuman terhadap pelaku kejahatan dengan menyabetkan cambuk dari atas keledai atau unta. Petugas ini mengenakan topi lancip yang panjang, seperti seorang badut, dengan lonceng-lonceng kecil yang terpasang. Bahkan topi yang digantung di luar kantor hisbah menunjukkan simbol seorang inspektur yang berperan sebagai supervisor pasar." [386]

Al-Mawardi mengemukakan bahwa seorang muhtasib harus memiliki asisten untuk mengontrol aktivitas kerajinan tangan dan profesi. Asisten ini disebut *'arif*, sebuah istilah yang juga ditemukan pada perhimpunan pemuda dan organisasi mistik.[387] Terkait dengan asistem muhtasib ini, seperti dinyatakan lebih lanjut oleh al-Syaizari (w. 589 H/1193 M),"muhtasib diperbolehkan untuk mengambil '*arif* untuk setiap aktivitas kerajinan, dengan syarat memiliki pengetahuan yang baik tentang kerajinan, berbagai karya pengrajin, serta bentuk-bentuk kecurangan dan tipuan mereka; seorang 'arif harus memiliki kejujuran dan dapat dipercaya, melakukan pengawasan atas aktivitas pengrajin dan memberikan laporan dari temuan-temuan yang ada kepada muhtasib". [388]

---

[384] Qadhi al-Tanukhi, *Nishwar al-Muhadarah* (London: t.p., 1921), 158-164. Lihat juga penafsiran dalam Bahasa Inggris oleh Margoliouth, "The Table-talk of a Mesopotamian Judge," *Islamic Culture*, III (Oct. 1929), 487-522, VI (Jan. 1932), 47-66

[385] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyat,* 403-407.

[386] Baca M. Izzi Dien, *The Theory and the Practice of Market Law in Medieval Islam: A Study of Kitab Nisab al- Ihtisab of Umar b. Muhammad al- Sunami* (London, 1997), 167-197.

[387] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyat,* 407-412.

[388] Nicola Ziadeh, *al-Hisbah wa al-Muhtasib fi al-Islam,* 120-124.

Pernyataan tersebut diulang pula dalam karya-karya hisbah yang lain. Yang menarik untuk dicatat di sini adalah kenyataan bahwa setiap aktivitas kerajinan digambarkan sebagai entitas yang terpisah dan memiliki seorang asisten yang mewakili secara kolektif pada administrasi muhtasib. Hal ini menjadi representasi yang berindikasi adanya struktur serikat aktivitas yang dapat dikaji lebih lanjut

3. Institusi Hisbah, Ekonomi, dan Pasar

Pada bagian sebelumnya dijelaskan bahwa pemerintah memiliki peran penting dalam perekonomian dalam bentuk fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi ekonomi. Hal ini dikarenakan adanya kegagalan pasar yang disebabkan karena biaya transaksi pertukaran memerlukan suatu biaya, seperti biaya informasi, biaya penawaran barang, biaya kontrak, biaya perencanaan, dan sebagainya. Semua yang ada dalam mekanisme pasar memerlukan suatu biaya yang harus dipenuhi oleh konsumen dan produsen, sehingga pemerintah harus turut andil dalam melakukan fungsi alokasi sumber-sumber ekonomi secara efisien.

Beberapa kajian dalam keuangan publik menunjukkan bahwa pasar mengalami kesulitan dalam menciptakan alokasi sumber-sumber ekonomi secara sempurna, sehingga mengalami kegagalan. Kegagalan pasar tersebut biasanya disebabkan oleh adanya *common goods* atau barang bersama, unsur ketidaksempurnaan pasar, barang publik dan eksternalitas, pasar tidak lengkap *(incomplete market),* keterbatasan atau kegagalan informasi, *unemployment* atau pengangguran, dan adanya ketidakpastian *(uncertainty).*[389]

Pertama, adanya barang atau kekayaan bersama *(common goods)*. Dalam mekanisme pasar muncul adanya kompetisi atau persaingan yang dilakukan baik oleh produsen maupun konsumen. Secara umum, suatu persaingan akan terjadi karena adanya hak kepemilikan *(property right)* seseorang atas barang, sekaligus kepemilikan ini tidak dapat dimanfaatkan oleh orang lain apalagi secara legal diakui oleh pemerintah. Namun, suatu barang dapat dimiliki oleh orang lain apabila telah dilakukan kontrak atau akad melalui pertukaran barang dengan cara membeli kepemilikan barang tersebut.

Kondisi tersebut, sebagaimana dianalisis David Hume[390] menyebabkan terjadinya tragedi kebersamaan *(tragedy of the commons)*. Misalnya, kepemilikan barang bersama pada BUMN tidak dapat dijualbelikan kepada orang lain oleh individu atau anggota perusahaan, kecuali atas persetujuan pemerintah melalui departemen atau kementerian terkait. Dalam hal ini diperlukan adanya peraturan yang dibuat oleh pemerintah tentang pengelolaan

[389] Diskusi mengenai hubungan negara dan pasar dapat dibaca Murray N. Rothbard, *Power and Market Government and the Economy* (Kansas: Institute for Humane Studies, Inc., 1977).

[390] David Hume, *Essays: Moral, Political and Literary*, (ed. E. Miller) (London: Oxford University Press, 1963/ Indianapolis, IN: Liberty Classics, 1987), 1741.

BUMN untuk mengurangi konflik kepentingan dari para individu yang berusaha memaksimalkan kepuasannya. Karena itu, pemerintah membuat kebijakan yang mengatur kekayaan yang masuk dalam kategori kekayaan bersama *(common property)*.

Kekayaan bersama *(common property)* akan ditandai dengan adanya kemauan seseorang untuk mengeluarkan biaya dan memberikan manfaat atas suatu barang, sedangkan orang lain dapat ikut memanfaatkannya tanpa mengeluarkan biaya sedikitpun *(free riders)*.[391] Harvey S. Rossen[392] menganalisis problem *free rider* ini, sebagai suatu sikap yang tidak menyatakan dengan sebenarnya manfaat suatu barang atau jasa dengan maksud agar ia dapat memanfaatkan barang tersebut tanpa harus membayarnya atau tanpa ikut menanggung biaya pengadaan barang atau jasa. Bagi setiap individu, sikap untuk menjadi *free riders* merupakan tindakan yang rasional, namun apabila semua orang bertindak sebagai *free raiders* maka semua orang akan rugi.

Peran pemerintah dalam mengatur kepemilikan barang secara kolektif bertujuan untuk meminimalisasi kepentingan pribadi dan tidak adanya kerja sama kelompok. Dalam hal ini, David Hume menegaskan pentingnya kebijakan pemerintah yang mengatur atas penggunaan barang milik bersama dengan mengalokasikan penggunaan barang tersebut untuk mencapai kepuasan bersama yang optimal (Pareto optimal).[393] Pengaturan yang dilakukan oleh pemerintah tentu saja membutuhkan biaya, sehingga diperlukan pula sistem pembayaran yang bersifat memaksa seperti pajak.

Berbeda dengan Hume, Hirsch[394] menekankan pentingnya peran pemerintah dalam mengatur alokasi barang bersama *(positional goods)*. *Positional goods* merupakan kondisi barang dengan jumlah terbatas dan tidak dapat ditambah dalam jangka waktu pendek, misalnya jalan raya. Peran pemerintah dalam hal ini berupa mengatur penggunaan jalan raya tersebut untuk mencegah tindakan berlebihan dari pengguna jalan agar setiap individu dapat mencapai kepuasan optimal (Pareto optimal).

Kedua, adanya unsur ketidaksempurnaan pasar. Pada diagram 1 digambarkan kurva biaya marginal (MC=Marginal Cost), kurva penerimaan marginal (MR=marginal revenue) dan kurva penerimaan rata-rata (AR=Average revenue) pada suatu pasar persaingan sempurna. Produsen

---

[391] Lihat Paul A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics* 36 (November 1954), 387-389 dan John F. Due and Ann F. Friedlaender, *Government Finance,* 25-26.

[392] Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance,* 61-62.

[393] Pareto optimal atau optimalitas Pareto menunjukkan suatu keadaan tercapainya alokasi sumber-sumber daya secara efisien. Efisiensi ini pada satu sisi menyebabkan seseorang keadaannya tidak lebih baik tanpa merugikan orang lain, dan pada sisi lain menunjukkan produksi suatu komoditi tidak dapat ditingkatkan tanpa mengurangi produksi komoditi lainnya. Lebih lanjut baca John F. Due & Ann F. Friedlaender, *Government Finance,* 67-69.

[394] F. Hirsch, *Social Limits to Growth* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976).

yang melaksanakan prinsip keuntungan yang maksimum akan menghasilkan barang X pada tingkat produksi dimana MC=MR yaitu pada tingkat produksi OX1. pada tingkat produksi sebesar X2 biaya marginal sebesar BX2 sedangkan penerimaan marginal sebesar AX2. jadi dengan memproduksi X2 maka produsen memperoleh keuntungan sebesar AB sehingga tindakan yang logis bagi produsen adalah menaikkan jumlah barang yang dihasilkannya. Sebaliknya pada tingkat produksi OX3 biaya marginal sebesar CX3 lebih besar dari pada penerimaan marginal DX3 sehingga produksi X3 menimbulkan kerugian bagi produsen dan tindakan yang logis diambil adalah mengurangi produksinya. Jadi tingkat produksi OX1 adalah yang optimal karena pada produksi X1 biaya marginal sama dengan penerimaan marginal.[395]

Pada tingkat produksi OX1 tersebut alokasi sumber ekonomi tercapai secara efisien. Pada titik E, MC=Po yang berarti produsen menetapkan harga sesuai dengan tambahan biaya yang diperlukan untuk menghasilkan satu unit terakhir (MC). Harga yang terjadi (Po) digunakan seluruhnya untuk menghasilkan X1. sebaliknya, konsumen bersedia membayar sesuai dengan apa yang ditunjukkan oleh kurva permintaan, yaitu sebesar Po per unit barang (AR=Po).

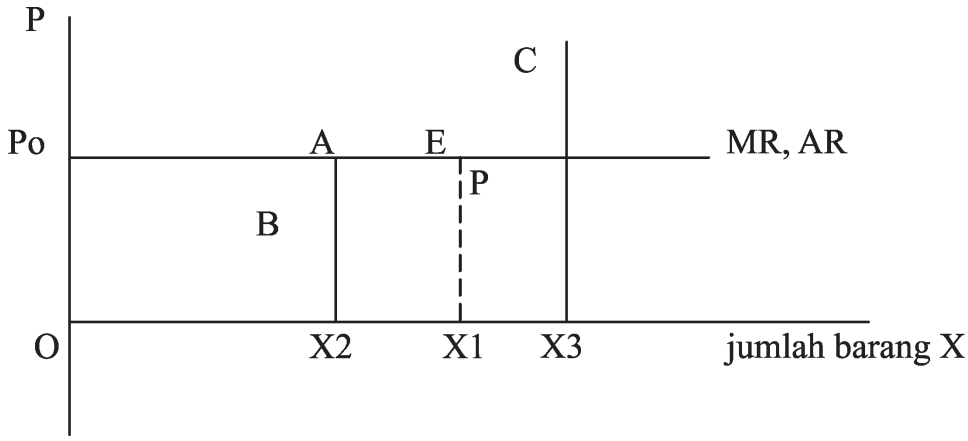


Diagram 1. Pasar Persaingan Sempurna

Pada tingkat harga Po konsumen bersedia membayar harga tersebut untuk pembelian barang X1, jadi, disini jumlah harga yang diminta oleh produsen sama dengan harga yang mau dibayar (atau dikehendaki) oleh konsumen. Karena itu, kondisi alokasi sumber ekonomi yang efisien terjadi apabila MC = AR = P. Pada pasar persaingan semurna keinginan konsumen dan produsen selaras pada jumlah barang sebanyak OX1. Motivasi produsen keuntungan yang maksimum tercapai pada MC = MR. Ini tercapai pada tingkat produksi

[395] Harvey S. Rossen & Ted Gayer, Public Finance, 79-84.

X1. Motivasi konsumen adalah kepuasan maksimum yaitu pada harga yang sama dengan permintaannya, yaitu pada tingkat pembelian X1. Jadi motivasi produsen dan konsumen secara sendiri-sendiri menetapkan keinginan tingkat produksi dan tingkat pembelian barang sebesar OX1.

Mekanisme harga tidak dapat berfungsi secara efisien dalam mengalokasikan sumber-sumber ekonomi dalam keadaan pasar persaingan tidak sempurna, misalnya saja pada pasar monopoli. Pada pasar monopoli, produsen yang mempunyai prinsip keuntungan yang maksimum akan menghasilkan barang X sebanyak OX1, yaitu tingkat produksi dimana MC = MR. Pada produksi sebesar OX1 tersebut harga yang dipungut sebesar OP1, sedangkan biaya yang diperlukan untuk menghasilkan output X1 hanyalah CX1 yang berarti produsen memperoleh keuntungan monopolis.produsen tidak bersedia menambah jumlah barang yang dihasilkannya malaupun penambahan produksi tidak menyebabkan ia memperoleh kerugian.[396]

Efisiensi penggunaan pasar ekonomi dan produksi tercapai ada titik B yaitu pada tingkat produksi OX2 dan harga OP2. Pada titik B tersebut konsumen bersedia membayar harga sebesar RpBX2 atau sebesar RpOP2, dan biaya yang diperlukan produsen untuk menghasilkan tambahan barang terakhir (MC) juga sebesar RpOP2. Keselarasan antara keinginan konsumen dan produsen tidak terjadi pada titik A yaitu posisi keuntungan maksimum yang ditetapkan produsen. Produsen menetapkan harga sebesar RpAX1 atau RpP1 yang harus dibayar oleh konsumen sedangkan biaya marginal hanya sebesar CX1.[397]

Jadi dalam pasar monopoli tidak ada keserasian antara keinginan produsen (keuntungan maksimum) dengan efisiensi produksi yang terjadi pada tingkat produksi yang lebih besar dan tingkat harga yang lebih rendah. Pada tingkat produksi yang menjamin efisiensi penggunaan faktor produksi, produsen memperoleh keuntungan sebesar P2P3CB.

Ketiga, adanya barang publik *(public goods)* dan eksternalitas. Dalam studi keuangan publik, barang publik *(public goods)* atau barang kolektif *(collective goods)* diartikan dengan barang-barang dan jasa-jasa yang secara sederhana tidak dapat disediakan melalui jual beli di pasar.[398] Adapun barang publik ini memiliki ciri-ciri, yaitu penggunaannya tidak ada persaingan *(non-rivalry)* dan tidak dapat diterapkan prinsip pengecualian *(non-excludability)*. Karena itu, untuk barang publik ini peran pemerintah diperlukan dalam konteks menciptakan kesejahteraan masyarakat, karena pihak swasta tidak mau memberikan biaya.

---

[396] Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance*, 84-87.
[397] Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance*, 84-85.
[398] Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance*, Chapter Four, 52-54.

Harvey S. Rossen[399] menegaskan bahwa untuk kategori pertama, yaitu *non-rival consumption*, artinya setiap individu dapat memanfaatkan barang publik secara terus-menerus. Dengan kata lain, pada tingkat produksi tertentu konsumsi yang dilakukan terhadap barang tersebut tidak akan mengurangi jumlah yang tersedia bagi orang lain, misalnya jalan raya. Sedangkan kategori kedua, yaitu *non-exclusion* merupakan tindakan yang tidak dapat membatasi kemanfaatan barang publik itu pada orang-orang tertentu, misalnya individu yang sanggup membayar saja. Individu yang melakukan pembayaran atau menolaknya sama-sama dapat memanfaatkan barang publik ini.

Secara jelas, menurut E.M. Gramlich,[400] kegiatan ekonomi dalam bentuk produksi, distribusi dan konsumsi atas suatu barang biasanya menimbulkan ekternalitas, yaitu keuntungan *(external benefit)* dan kerugian *(external cost)* terhadap orang lain yang tidak secara langsung terlibat dalam mekanisme pasar.

Eksternalitas[401] disebabkan adanya tindakan konsumsi atau produksi dari satu pihak yang berpengaruh terhadap pihak lain dan tidak ada kompensasi yang dibayar oleh pihak yang menyebabkan atau kompensasi yang diterima oleh pihak yang terkena dampak tersebut. Dengan kata lain, eksternalitas terjadi bila memenuhi dua syarat, yaitu adanya pengaruh dari suatu tindakan, dan tidak adanya kompensasi yang dibayarkan atau diterima. Eksternalitas ini dapat timbul sebagai akibat tindakan konsumsi atau aktivitas produksi yang bersifat positif (menguntungkan) atau negatif (merugikan). Untuk lebih jelas, karakteristik eksternalitas dapat dilihat pada skema berikut:

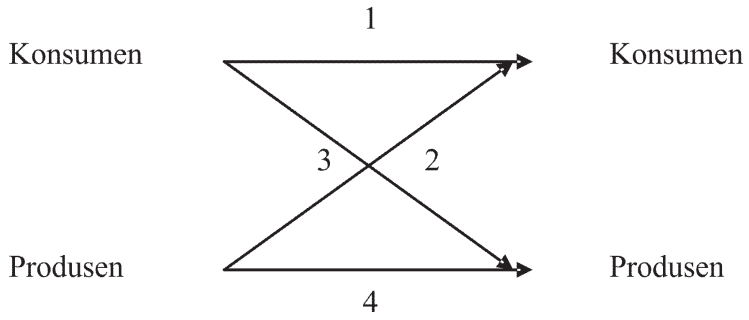
Pihak yang melakukan aktivitas Pihak yang menerima eksternalitas

---

[399] Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance*, Chapter Four, 52-54.

[400] E.M. Gramlich, *Benefit-cost Analysis of Government Programs* (Englewood Cliffs, N.J.,:Prentice-Hill, 1981).

[401] Eksternalitas dapat dikelompokkan menjadi dua jenis, yaitu *technical externalities* dan *pecuniary externalities*. *Technical externalities* adalah tindakan seseorang dalam konsumsi atau produksi akan mempengaruhi tindakan konsumsi atau produksi orang lain tanpa ada kompensasinya. Sedangkan *pecuniary externalities* menyangkut harga dalam perekonomian, yaitu dengan mempengaruhi kendala anggaran *(budget contraints).* Misalnya, suatu *pecuniary externalities diseconomy* merupakan akibat dari perubahan harga faktor produksi sebagai akibat tindakan produksi atau konsumsi orang lain. Jadi, *pecuniary externalities* hanya mempengaruhi harga, tanpa mempengaruhi kemungkinan teknis *(technical possibilities)* produksi atau konsumsi. Lebih lanjut baca Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance,* pada Part II Chapter 5 "Externalities", 71-102.



Berdasarkan skema di atas, dapat dipahami bahwa dalam perekonomian terdapat empat kemungkinan eksternalitas, yaitu:[402] (1) konsumen-konsumen, yaitu tindakan seorang konsumen yang menimbulkan eksternalitas bagi konsumen lain; (2) konsumen-produsen, yaitu tindakan seorang konsumen yang menimbulkan eksternalitas (positif atau negatif) terhadap produsen, misalnya olah raga yang dilakukan buruh menyebabkan menjadi sehat dan sehingga produktivitas meningkat dan menguntungkan produsen; (3) produsen-konsumen, contohnya adalah pabrik yang menyebabkan polusi sungai sehingga mengganggu penduduk yang menggunakan air sungai tersebut; dan (4) produsen-produsen, contoh sebuah pabrik yang menimbulkan polusi air mengakibatkan kenaikan biaya produksi perusahaan lain yang menggunakan air sebagai salah satu faktor produksi.

Adapun persamaan antara barang publik dengan eksternalitas adalah keduanya sulit menentukan siapa yang memperoleh manfaat atau kerugian dari pemakaian barang tersebut karena tidak terlibat langsung. Adapun perbedaan keduanya adalah eksternalitas menimbulkan manfaat dan kerugian yang tidak sengaja diharapkan, di samping perbedaan keterlibatan langsung atau tidak langsung di dalamnya. Sedangkan barang publik cenderung mengandung manfaat dan kerugian yang sama baik terlibat secara langsung maupun tidak langsung.

Keempat, adanya pasar tidak lengkap *(incomplete market).* Tidak semua barang atau jasa disediakan pihak swasta, sehingga ada beberapa jenis jasa yang tidak diusahakan oleh pihak swasta dalam jumlah yang cukup walaupun biaya penyediaan jasa tersebut lebih kecil daripada apa yang mau dibayar masyarakat. Kondisi seperti ini disebut sebagai pasar tidak lengkap. Untuk memenuhi jasa tersebut, maka pemerintah harus campur tangan menyediakan jasa bagi kepentingan masyarakat.

Dalam pandangan Harvey S. Rossen dan Ted Gayer,[403] pasar tidak dapat memecahkan keseluruhan permasalahan ekonomi yang disebabkan pasar tidak dapat berfungsi secara efektif bila ada eksternalitas; pasar hanya

[402] Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance*, pada Part II Chapter 5 "Externalities", 71-102
[403] Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance*, 44.

dapat bereaksi terhadap permintaan efektif dari konsumen; dan adanya masalah pengangguran, inflasi, dan pertumbuhan ekonomi yang tidak dapat diselesaikan dengan sendirinya secara otomatis.

Kelima, adanya kegagalan informasi. Ada beberapa kasus masyarakat sangat membutuhkan informasi yang tidak dapat disediakan oleh pihak swasta, misalnya saja prakiraan cuaca. Para petani, pelaut, sangat membutuhkan informasi prakiraan cuaca, akan tetapi tidak ada pihak swasta yang menyediakan informasi mengenai prakiraan cuaca. Dalam hal ini, maka pemerintah yang harus menyediakan innformasi cuaca yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat.

Keenam, adanya kegagalan pemerintah *(government failures)*. Adanya kegagalan pemerintah merupakan salah satu sebab mengapa pemerintah hanya turun tangan dalam perekonomian agar kesejahteraan masyarakat dapat tercapai secara optimal.[404] Walaupun demikian, tidak selamanya campur tangan pemerintah menyebabkan peningkatan kesejahteraan masyarakat, bahkan secara sistematis senantiasa terjadi kegagalan pemerintah *(government failures)*. Ini disebabkan karena pemerintah melaksanakan fungsi alokasi tidak dengan cara efisien.[405]

Ketidakefisienan pemerintah disebabkan karena faktor berikut,[406] yaitu: (1) informasi yang terbatas. Banyak kebijakan pemerintah yang tidak daat dilihat dampaknya karena sangat rumit dan sulit untuk diperhitungkan sebelumnya; (2) pengawasan yang terbatas atas reaksi swasta. Suatu kebijakan pemerintah akan menimbulkan reaksi pihak swasta dan seringkali pemerintah tidak dapat menghambat reaksi tersebut; (3) pengawasan yang terbatas atas perilaku birokrat. Pemerintah tidak dapat mengawasi secara ketat perilaku para birokrat, sedangkan pelaksanaan kebijakan pemerintah umumnya didelegasikan pada berbagai tingkatan birokrat yang mempunyai persepsi dan kepentingan yang berbeda-beda sehingga kebijakan pemerintah mungkin menimbulkan hasil yang berbeda dengan apa yang diinginkan; dan (4) hambatan dalam proses politik. Dalam suatu negara demokratis terdapat pemisahan wewenang atara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Sering terjadi kebijakan yang akan dilaksanakan oleh eksekutif terhambat oleh proses pengambilan

---

[404] Dalam literatur ekonomi publik, kegagalan pemerintah dalam bentuk ketidakmampuan menciptakan kondisi Pareto Optimal. Secara faktual, kegagalan ini disebabkan antara lain campur tangan pemerintah kadang-kadang menimbulkan dampak yang tidak diperkirakan terlebih dahulu; campur tangan pemerintah memerlukan biaya yang tidak murah; adanya kegagalan dalam pelaksanaan program pemerintah; dan perilaku pemegang kebijakan pemerintah yang bersifat mengejar keuntungan pribadi atau *rent seeking behaviour*. Jadi, tidak selamanya campur tangan pemerintah menyebabkan terjadinya peningkatan kesejahteraan masyarakat menuju Pareto Optimal, bahkan kadang-kadang justru menjauhi kondisi Pareto Optimal. Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance*, 267-268.

[405] Baca J.G. Head, *Public Goods and Public Welfare* (Durham, N.N.:Duke 1974), Chapter 1.

[406] Baca faktor-faktor penyebab inefisiensi pemerintah pada karya R.W. Houghton (ed.), *Public Finance* (Baltimore: Penguin, 1970).

keputusan karena harus disetujui terlebih dahulu oleh pihak legislatif.

Ketujuh, adanya inflasi dan deflasi. Mekanisme pasar tidak dapat mengatasi tekanan-tekanan inflasi maupun deflasi secara otomatis. Pemerintah dapat mencegah timbulnya inflasi maupun deflasi dengan mempergunakan kekuasaannya. Pemerintah dapat menggunakan politik fiskal maupun politik moneternya untuk mengatasi tekanan-tekanan inflasi ataupun deflasi tersebut. Misalnya, apabila ada kenaikan harga-harga umum (inflasi) dengan politik moneter pemerintah dapat menjalankan *tight money policy*, sedangkan dengan politik fiskal dapat menjalankan politik penghematan pengeluaran dan meningkatkan penerimaan negara.[407]

Kedelapan, s*emakin* berkembangnya perusahaan-perusahaan dan pabrik-pabrik. Adanya mekanisme pasar dapat mendorong perusahaan-perusahaan dan pabrik-pabrik dapat berkembang, namun semakin berkembangnya pabrik-pabrik atau perusahaan-perusahaan itu, kemampuan para pengusaha dan pengawasan secara otomatis akan menjadi semakin lemah sehingga sampai saat tertentu akan mengalami penurunan output dan kesempatan kerja. Perkembangan pabrik-pabrik itu tidak dapat dicegah begitu saja sehingga memerlukan campur tangan pemerintah baik dari perkembangannya maupun pengarahannya.

Kesembilan, adanya distribusi pendapatan yang tidak merata. Mekanisme pasar yang terjadi terutama pada sistem kapitalis tidak mampu mengurangi perbedaan pendapatan di kalangan masyarakat, bahkan sebaliknya golongan lemah menjadi semakin miskin. Perusahaan-perusahaan besar melalui persaingan bebas akan menghancurkan perusahaan-perusahaan kecil yang tak mampu bersaing. Perusahaan besar akan mampu membeli masukan (input) dengan harga yang tinggi dan mampu menjual hasil (output) dengan harga yang rendah guna menyaingi perusahaan kecil. Dalam hal ini pemerintah berperan dalam menciptakan kondisi ekonomi yang menjamin terciptanya keadilan pada distribusi pendapatan masyarakat.

Berbagai persoalan di atas menjadi penyebab dari adanya kegagalan pasar. Karena itu, pemerintah dalam kondisi tersebut dapat memainkan peran penting dengan menetapkan lembaga hisbah sebagai supervisor pasar. Dalam menjelaskan peran institusi hisbah dalam persoalan mekanisme pasar, al-Mawardi[408] mengawali penjelasannya tentang eksistensi negara yang dibangun

---

[407] Menurut Wolfson, politik fiskal atau kebijakan fiskal merupakan tindakan-tindakan pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan umum melalui kebijakan penerimaan dan pengeluaran pemerintah, mobilisasi sumber daya, dan penentuan harga barang dan jasa dari perusahaan. Adapun Mannan mengartikan kebijakan fiskal sebagai langkah pemerintah untuk membuat perubahan-perubahan dalam sistem perpajakan atau dalam pembelanjaan yang bertujuan untuk mengatasi masalah-masalah ekonomi yang dihadapi negara.

[408] Al-Mawardi, *Tashil al-Nadzar wa Ta'jil al-Dzafr fi Akhlaq al-Malik* (Beirut: Dar al-Nashr/Dar al-Nahdhah al-'Arabiyah, 1981), 80.

atas dasar asas-asas dan politik pemerintah. Asas-asas negara meliputi agama, kekuatan negara, dan harta negara. Adapun politik negara meliputi kebijakan pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, menciptakan keamanan bagi warga negara, mengelola pasukan, dan mengelola keuangan negara.

Dalam konteks tersebut, pada ekonomi konvensional muncul polemik seputar peran negara dalam mekanisme pasar. Menurut Samuel Siahaan,[409] inti dari ekonomi pasar adalah terjadinya desentralisasi keputusan berkaitan dengan ”apa”, ”berapa banyak”, dan ”cara” proses produksi. Setiap individu diberikan kebebasan untuk mengambil keputusan. Hal ini juga berarti bahwa di dalam mekanisme ekonomi pasar terdapat cukup banyak individu yang independen baik dari sisi produsen maupun dari sisi konsumen.

Ekonomi pasar bagi sebagian kalangan dipercaya pula dapat membawa perekonomian secara lebih efesien, dengan pertimbangan sumber daya yang ada dalam perekonomian dapat dimanfaatkan secara lebih optimal, dan juga tidak diperlukan adanya perencanaan dan pengawasan dari pihak manapun. Atau dengan kata lain, seperti diungkapkan Deliarnov, [410] ”serahkan saja semuanya kepada pasar,” dan suatu *invisible hand* yang nantinya akan membawa perekonomian ke arah keseimbangan, dan dalam posisi keseimbangan, sumber daya yang ada dalam perekonomian dimanfaatkan secara lebih maksimal.

Ekonomi kapitalis (klasik)[411] memandang bahwa pasar memainkan peranan yang sangat penting dalam sistem perekonomian. Paradigma kapitalis ini menghendaki pasar bebas untuk menyelesaikan permasalahan ekonomi, mulai dari produksi, konsumsi sampai distribusi. Semboyan kapitalis adalah *laissez faire et laissez le monde va de lui meme*[412] (biarkan ia berbuat dan biarkan ia berjalan, dunia akan mengurus diri sendiri). Konsep ini menegaskan pula bahwa perekonomian dibiarkan berjalan dengan wajar tanpa ada intervensi pemerintah, nanti akan ada suatu tangan tak terlihat *(invisible hands)* yang akan membawa perekonomian tersebut ke arah *equilibrium* (keseimbangan pasar). Justru jika banyak campur tangan pemerintah, maka pasar akan mengalami distorsi yang akan membawa perekonomian pada ketidakefisienan *(inefisiency)* dan ketidakseimbangan.

Perpektif kapitalisme melihat bahwa pasar yang paling baik adalah persaingan bebas *(free competition)*, sedangkan harga dibentuk oleh oleh

[409] Samuel Siahaan, “Ekonomi Pasar, Perlindungan Persaingan dan Pedoman Pelaku Usaha,” dalam Rainer Adam, et al., *Persaingan dan Ekonomi Pasar di Indonesia* (Jakarta: Friedrich Nauman Stiftung-Indonesia, 2004), 43.

[410] Deliarnov, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi* (Jakarta: PT Raja Grafindo Prada, 2005), 40.

[411] Tokoh pendiri ekonomi kapitalis adalah Adam Smith (1723-1790) dengan bukunya *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations* (New Rochelle, N.Y : Arlington House, 1966).

[412] Marshal Green, *The Economic Theory,* terj. Ariswanto, *Buku Pintar Teori Ekonomi* (Jakarta: Aribu Matra Mandiri, 1997), 12.

kaedah *supply and demand* (permintaan dan penawaran). Dalam pandangan Wallerstein,[413] prinsip pasar bebas akan menghasilkan *equilibrium* dalam masyarakat, di mana nantinya akan menghasilkan upah *(wage)* yang adil, harga barang *(price)* yang stabil dan kondisi tingkat pengangguran yang rendah *(full employment)*.

Untuk itu peranan negara dalam ekonomi sama sekali harus diminimalisir, sebab kalau negara turut campur bermain dalam ekonomi hanya akan menyingkirkan sektor swasta sehingga akhirnya mengganggu *equilibrium* pasar. Maka dalam paradigma kapitalisme, demikian analisis S. Winer and H. Shibata,[414] mekanisme pasar diyakini akan menghasilkan suatu keputusan yang adil dan arif dari berbagai kepentingan yang bertemu di pasar. Para pendukung paradigma pasar bebas telah melakukan berbagai upaya akademis untuk meyakinkan bahwa pasar adalah sebuah sistem yang mandiri *(self regulating)*.

Berbeda dengan kapitalisme, sistem ekonomi sosialis yang dikembangkan oleh Karl Marx[415] menghendaki maksimasi peran negara. Negara harus menguasai segala sektor ekonomi untuk memastikan keadilan kepada rakyat mulai dari *means of production* sampai mendistribusikannya kembali kepada buruh, sehingga mereka juga menikmati hasil usaha. Pasar dalam paradigma sosialis, harus dijaga agar tidak jatuh ke tangan pemilik modal *(capitalist)* yang serakah sehingga monopoli *means of production* dan melakukan ekspolitasi tenaga buruh lalu memanfaatkannya untuk mendapatkan profit sebesal-besarnya.[416] Karena itu *equilibrium* tidak akan pernah tercapai, sebaliknya ketidakadilan akan terjadi dalam perekonomian masyarakat. Negara harus berperan signifikan untuk mewujudkan *equilibrium* dan keadilan ekonomi di pasar.

Dengan demikian, sosialisme menghendaki bahwa harga pasar ditetapkan oleh pemerintah, penyaluran barang dikendalikan oleh negara, sehingga tidak terdapat kebebasan pasar. Semua warga masyarakat adalah ”karyawan” yang wajib ikut memproduksi menurut kemampuannya dan akan diberi upah menurut kebutuhannya. Seluruh kegiatan ekonomi atau produksi harus diusahakan bersama. Tidak ada usaha swasta, semua perusahaan, termasuk usaha tani, adalah perusahaan negara *(state entreprise)*. Apa dan berapa yang

---

[413] I. Wallerstein, *The Capitalist World-Economy* (New York: Cambridge University Press, 1979), 91.

[414] Lihat S. Winer and H. Shibata (eds.), *Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economic* (Cheltenham U.K.: Edward Elgar Publishers, 2002), 47-68.

[415] Pada hakekatnya pemikiran sistem ekonomi sosialis sudah ada sebelum kemunculan Karl Max, seperti Robert Owen (1771-1858), Charles Fourier (1772-1837), dan Louis Blanc (1811-1882), namun Bapak sosialisme yang termasyhur adalah Karl Marx (1818-1883M), karena ia menggabungkan pikiral-pikiran dari banyak ahli yang mendahuluinya. Buku Marx yang terkenal adalah *Das Capital* terbit tahun 1867 dan *Manifesto Comunis* terbit tahun 1848.

[416] Shinichi Ichimura, et. al (eds.), *Transition from Socialist to Market Economies: Comparison of European and Asian Experience* (New York; Palgrave Macmillan, 2009), 145-227.

diproduksikan ditentukan berdasarkan perencanaan pemerintah pusat *(central planning)* dan diusahakan langsung oleh negara.

Pandangan kapitalisme dan sosialisme tersebut di atas membawa konsekuensi bahwa manusia pada satu sisi memiliki kebebasan untuk bertindak secara ekonomi, meskipun tindakan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai moral maupun nilai-nilai agama, sedangkan pada sisi lain manusia sama sekali diposisikan sebagai robot yang tidak mampu berkreasi dan menuruti apa saja yang menjadi kebijakan ekonomi pemerintah, khususnya terkait dengan mekanisme pasar.[417] Dua paradigma ekonomi dunia ini kemudian memberikan dampak yang semakin besar terhadap perekonomian bangsa yang kian terpuruk terutama pada negara-negara berkembang.

Berbeda dengan ekonomi kapitalis dan sosialis, ekonomi Islam menilai bahwa pasar, negara, dan individu berada dalam keseimbangan *(iqtishad)*, tidak boleh ada *sub-ordinat,* sehingga salah satunya menjadi dominan dari yang lain. Pasar dijamin kebebasannya dalam Islam. Pasar bebas menentukan cara-cara produksi dan harga, tidak boleh ada gangguan yang mengakibatkan rusaknya keseimbangan pasar. Namun dalam kenyataannya sulit ditemukan pasar yang berjalan sendiri secara adil. Distorsi pasar tetap sering terjadi, sehingga dapat merugikan para pihak.

Di samping itu, pasar yang dibiarkan berjalan sendiri (*laissez faire)*, tanpa ada yang mengontrol, ternyata telah menyebabkan penguasaan pasar sepihak oleh pemilik modal, penguasa infrastruktur dan pemilik informasi.[418] Asimetrik informasi juga menjadi permasalahan yang tidak bisa diselesaikan oleh pasar. Negara dalam Islam mempunyai peran yang sama dengan pasar, tugasnya adalah mengatur dan mengawasi ekonomi, memastikan kompetisi di pasar berlangsung dengan sempurna, informasi yang merata dan keadilan ekonomi. Perannya sebagai pengatur tidak lantas menjadikannya dominan, sebab negara, sekali-kali tidak boleh mengganggu pasar yang berjalan seimbang, perannya hanya diperlukan ketika terjadi distorsi dalam sistem pasar.

Dalam sejarah pemikiran ekonomi Islam ditemukan bahwa pada masa Nabi dan generasi sesudahnya, umat Islam telah berhasil melaksanakan sebuah sistem keuangan negara yang maju.[419] Negara pertama yang dibangun oleh generasi muslim memenuhi konsep negara kesejahteraan atau *welfare state* atau tepatnya *Islamic welfare state.*[420] *Welfare state* merupakan pendekatan

[417] Lebih lanjut baca Ikhwan Hamdani, *Sistem Pasar* (Jakarta: Nurinsani, 2003), 46.

[418] Baca Marshal Green, *The Economic Theory,* terj. Ariswanto, *Buku Pintar Teori Ekonomi,* (Jakarta, Aribu Matra Mandiri, 1997), 12-13

[419] Baca Monzer Kahf, *The Early Islamic Public Revenue System" (Lessons and Implications)* (Jeddah: IRTI, 1987).

[420] Umer M. Chapra,"Monetary Policy in an Islamic Economy". *Institute of Policy Studies (*Pakistan: Islamabad, 1983). Lihat pula Muhammad Nejatullah Shiddiqi, *The Economic Entreprise in Islam* (Lahore:

ekonomi yang menegaskan bahwa adanya keterlibatan negara dalam memenuhi kebutuhan hidup keluarga dari seluruh rakyatnya.[421] Al-Qur'an dan hadits memberi perhatian yang sangat besar kepada pembangunan SDM dengan diwajibkannya zakat yang dibayarkan kepada pemerintah sebagai rukun Islam. Dengan mewajibkan pembayaran kepada pemerintah sebagai rukun Islam, maka hubungan negara dengan ummat dalam masyarakat muslim menjadi sakral, kepemimpinan negara adalah tahta suci, yang membelanya merupakan ibadah tertinggi, dan membayar keuangan publik merupakan ibadah pokok atau rukun Islam

Secara aktual, pasar menjadi tempat dan lokasi masyarakat dalam aktivitas ekonomi, yang dianggap oleh pemerintah sebagai *'amma* atau *awbāsh* (sampah), lengkap dengan hasutan, bid'ah, dan kejahatan. Menurut A.H. Hourani dan S.M. Stern,[422] hal ini menimbulkan dua akibat; *pertama;* kelompok ortodoks mulai menganggap tempat ini sebagai lokasi yang tidak aman dan pemerintah menerapkan inspeksi secara ketat, terkait dengan aktivitas ekonomi dalam bentuk pengawasan ukuran barang dan timbangan, serta berperan dalam menekan hasutan politik yang bercampur dengan berbagai bentuk bid'ah keagamaan, yang kemudian diidentikkan dengan "korupsi moral dan tindak pidana". Gejala sosial inilah yang menjadikan pentingnya peran keagamaan yang baru dan dijalankan oleh *muhtasib;* dan *kedua;* departemen keadilan dan kepolisian tidak memadai untuk menghadapi situasi yang baru. Hakim hanya bisa mengambil kesadaran dari pelaku kejahatan bila secara resmi dibawa ke pengadilan, akan tetapi tidak bisa mencegah berbagai tindak kejahatan di lapangan.

Meskipun al-Quran mengandung ketentuan berbagai bentuk hukuman pidana, namun penerapan hukum tersebut memerlukan bukti yang valid ketika berupa tindak kejahatan di lapangan. Akibatnya, hukuman dari kejahatan yang dilakukan seseorang tidak dapat diterapkan. Sebagai contoh, perzinahan itu harus dihukum dengan seratus pukulan cambuk atau *rajam*, namun memerlukan bukti berupa empat orang saksi. Kepolisian dapat memberikan hukuman dengan membawa pelaku ke lembaga peradilan dalam rangka menegakkan hukum, namun hanya bisa memberikan penilaian pada kejahatan yang terjadi. Karena itu, menurut S.D. Goitein,[423] negara memerlukan institusi yang dapat melaksanakan tugas-tugas di pasar, sehingga dapat menemukan para pelaku kriminal dan kejahatannya, sekaligus bisa menjadi jaksa, saksi, dan hakim, serta dapat memberikan ekskusi hukuman terhadap pelaku kejahatan.

Islamic Publication, ltd, 2003).

[421] Marshal Green, *The Economic Theory,* 13.

[422] A.H. Hourani and S.M. Stern (eds.), *The Islamic City* (Oxford: Oxford University, 1970), 51-63; Ira M. Lapidus, *Muslim Cities in the Later Middle Ages* (Berkeley, 1967), 79-115.

[423] S.D. Goitein, *Studies in Islamic History and Institutions,* 256. Baca pula Nicola Ziadeh, *al-Hisbah wa-al-Muhtasib fi al-Islam* (Beirut: Catholic Press, 1963), 74-97.

Dalam hal ini, Ibn Taimiyah[424] menekankan adanya kebebasan individu dalam perilaku ekonomi. Kebebasan dalam kepemilikan individu dapat diterima, asalkan itu sesuai dengan syari'at. Dalam hal kekuasaan negara, Ibnu Taimiyah menyatakan sebagai suatu kewajiban bagi setiap orang untuk saling membantu dalam hal makanan, pakaian, tempat tinggal, dan lain-lain. Penguasa harus harus bersikeras pada hal itu dan memaksa mereka untuk melakukannya. Ibnu Taimiyah[425] berpendapat bahwa negara bisa melakukan campur tangan dalam memelihara kebebasan individu untuk mencapai kepentingan yang lebih besar bagi rakyat. Prinsipnya adalah untuk mendapatkan manfaat sosial yang lebih besar dan untuk menghapuskan atau mengurangi kerugian yang ada.[426] Ketika situasi tersebut dengan adanya realisasi dari satu jenis manfaat berarti hilangnya manfaat yang lain, maka manfaat yang lebih besar harus diperoleh pada preferensi yang lebih kecil. Sebaliknya, kerugian atau kemudaratan yang lebih besar harus dihindari.

Dalam pandangan Al-Ghazali, al-Mawardi, dan Ibnu Taimiyah, beberapa fungsi ekonomi negara dalam melakukan campur tangan terhadap hak-hak individu atas keuangan publik antara lain:[427]

Pertama, pengelolaan administrasi dana publik. Negara bertanggung jawab untuk memenuhi kewajiban keuangan atas pejabat dan masyarakat. Petugas pemerintah akan mengumpulkan dana dan negara akan mengalokasikan dana tersebut untuk anggota masyarakat yang berhak menerimanya, serta menjaga stabilitas keuangan dari para koruptor maupun pencucian uang.[428] Selain itu, negara mengalokasikan sumber-sumber pendapatan negara dan hukuman bagi mereka yang tidak memenuhi kewajiban, serta orang-orang yang melakukan suap.

Menurut M. Nejatullah Siddiqi,[429] aspek pembiayaan negara yang berasal dari sumber pendapatan akan dialokasikan untuk pekerjaan umum, seperti membangun dan memelihara jalan, jembatan, bendungan, saluran air, dan benteng pelabuhan; kompensasi umum, seperti gaji pegawai negara, dan tokoh agama, dan sebagainya.

Kedua, perencanaan ekonomi. Gagasan Ibn Taimiyah tentang perencanaan ekonomi oleh negara terkait dengan kebijakan pemerintah tentang industri, seperti industri kecil dan pertanian. Kebijakan ini berdasarkan pertimbangan adanya persediaan barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Jika persediaan barang sedikit, pemerintah dapat menyimpan sumber-sumber

[424] Abdul Azim Islahi, *Economic Concepts of Ibnu Taimiyah* (United Kingdom: The Islamic Foundation, 1996), 179-180.

[425] Abdul Azim Islahi, *Economic Concepts of Ibnu Taimiyah,* 180-181.

[426] S.M. Ghazanfar, *Mediaval Islamic Economic Thougt,* 238-241.

[427] Lihat M. Nejatullah Siddiqi, *Role of the State in the Economy:-An Islamic Perspective* (The Islamic Foundation, UK.), 1996.

[428] M. Nejatullah Siddiqi, *Role of the State in. the Economy*, 34.

[429] M. Nejatullah Siddiqi, *Role of the State in. the Economy,* 36-37.

perekonomian untuk masa mendatang, begitu juga dapat mendesak dan mengatur peningkatan produksi di daerah-daerah khusus.

Ketiga, penghapusan kemiskinan.[430] Pemerintah bertanggung jawab atas penghapusan kemiskinan. Selain itu, pemerintah bertanggung jawab pula untuk menyediakan sarana-sarana umum bagi mereka masyarakat agar bisa hidup secara layak. Karena itu, pemerintah harus membuat kebijakan berupa aturan tentang larangan atas riba, lembaga zakat, peningkatan sumbangan sukarela, hibah, pemenuhan kebutuhan ekonomi bagi keluarga, pemenuhan hak-hak sesama, dan dorongan untuk bekerja dan melakukan bisnis. Di samping itu, pemerintah perlu mengatur redistribusi pendapatan atas dasar keadilan dan kesetaraan. Bagi Ibnu Taimiyah,[431] tugas penguasa untuk mengumpulkan uang dan mendistribusikannya secara adil dan tepat sasaran kepada mereka yang berhak menerimanya.

Keempat, pengendalian atas ketidaksempurnaan pasar. Menurut Ibnu Taimiyah,[432] kontrol harga menjadi salah satu tanggung jawab pemerintah atas mekanisme pasar. Namun, pemerintah hanya mengendalikan harga sampai batas kondisi normal, karena para pelaku pasar memiliki kebebasan untuk menjual produk yang dihasilkannya. Meskipun demikian, ada beberapa kasus yang memungkinkan dilakukannya pengendalian harga atas pasar apabila adanya kebutuhan rakyat yang mendesak untuk komoditi.

Dalam hal ini, menurut M. Holland,[433] pemerintah dapat memaksa orang untuk menjual apa yang mereka miliki tanpa meningkatkan harga; adanya kasus monopoli. Pemerintah dapat menekan harga pasar ketika terjadi monopoli atas komoditas yang diperlukan publik, seperti makanan; dan adanya kasus kolusi antara pembeli. Kontrol harga diperlukan ketika pembeli berkolusi dengan penjual untuk membuat keuntungan yang tinggi. Hal yang sama berlaku untuk para penjual berkolaborasi melawan pembeli.

Selain itu, Ibnu Taimiyah membahas situasi lain yang mempengaruhi pembeli dan penjual di pasar.[434] Mediasi antara penjual dan pembeli akan mengakibatkan memburuknya mekanisme harga. Dia berargumen bahwa Nabi melarang mencegat barang yang sebelum mereka sampai di pasar karena resiko penjual mengalami kerugian akibat tidak mengetahui harga barang-barang di pasar, dan pembeli dapat membeli di bawah standar harga yang

[430] Lihat S.M.Yusuf, *Economic Justice in Islam* (Lahore, Muhammad Asyraf, 1971), 69, dan S.M. Ghazanfar, *Mediaval Islamic Economic Thougt,* 238-241.

[431] Abdul Azim Islahi, *Economic Concepts of Ibnu Taimiyah,* 181-182.

[432] Ibn Taymiyyah, *al-Hisbah fi al-Islam* (Cairo: Dar al-Sha'b, 1976). English translation by Muhtar Holland, *Public Duties in Islam: The Institution of the Hisbah*, Leicester, The Islamic Foundation, 1982), 16.

[433] M. Holland, *Public Duties in Islam,* 15-19. Lihat pula M. Nejatullah Siddiqi, *Role of the State in the Economy,* 45-49 dan Yassine Essid*, A Critique of The Origins of Islamic Economic Thought* (Leiden: E.J. Brill, 1995).

[434] Ibn Taymiyyah, *al-Hisbah fi al-Islam,* 56. Baca pula S.M. Ghazanfar, *Mediaval Islamic Economic Thougt,* 240-242.

berlaku di pasar. Di samping itu, Nabi melarang penduduk kota menjual bagi para perantau karena tindakan ini akan mengarah pada eksploitasi kebutuhan para pendatang oleh penduduk kota. Dengan demikian, mediasi akan membahayakan baik penjual dan pembeli, sehingga penetapan harga oleh pemerintah untuk kasus-kasus tersebut akan menghilangkan keuntungan yang diperoleh oleh para tengkulak. Akibatnya, mereka akan mencari pekerjaan yang sesuai dengan syari'at.

Kelima, peningkatan ketenagakerjaan. Irfan Mahmud Riana[435] menjelaskan bahwa ketenagakerjaan sangat penting bagi masyarakat sebab menjadi suatu pelayanan sosial. Ketika masyarakat membutuhkan pelayanan orang lain, maka tugas pekerja untuk melakukan sesuai dengan pekerjaan yang menjadi bidangnya. Jika pekerja tidak sesuai dengan bidangnya, maka pemerintah dapat memaksa untuk bekerja dengan upah yang adil. Selain itu, para pekerja tidak bisa meminta orang lain untuk memberikan biaya tambahan, sedangkan masyarakat tidak dapat bersikap semena-mena terhadap para pekerja, seperti memberikan upah yang tidak memenuhi standar minimum yang ditetapkan pemerintah.

Keenam, kebijakan moneter. Kebijakan moneter dilakukan pemerintah untuk mempertahankan stabilitas dan keadilan dalam pasar, sehingga negara bertanggung jawab untuk mengontrol ekspansi mata uang dan nilai uang.[436] Menurut Ibn Taimiyah,[437] uang dianggap menjadi ukuran nilai dan alat tukar, sehingga setiap penurunan fungsi-fungsi ini akan mempengaruhi perekonomian.

Karena itu, pemerintah dalam mengelola keuangan publik, demikian diungkapkan al-Mawardi,[438] perlu membuat kebijakan terkait dengan sumber-sumber pemasukan dan pengeluaran keuangan. Pemasukan negara dapat mengacu pada standar sumber-sumber keuangan yang telah ditentukan syari'at melalui al-Qur'an, hadits dan ijtihad dari para petugas yang diberikan kewenangan pengelolaan oleh pemerintah. Adapun pengeluaran negara didasarkan atas kebutuhan yang disusun sebagai belanja negara yang bersifat pokok dan tambahan, dan pemberian gaji yang tidak menyebabkan pemerintah mengalami defisit dan juga tidak menjadi beban bagi kegiatan pemerintah.

Peran pemerintah dalam mekanisme pasar perlu mendapatkan perhatian utama tanpa mengorbankan potensi manusia dalam mengembangkan

---

[435] Irfan Mahmud Ra'ana, *Economic System Under Umar The Great* (Lahore: Sh. Muhammad Ashraf, 1991).

[436] Lihat Abdul Azim Islahi, *Contributions of Muslim Scholars to the History of Economic Thought and Analysis* (Jeddah:Scientific Publishing Centre, KAAU, 2005). Lihat pula M.N. Siddiqui, Monetary Policy – A Review." *International Centre for Research in Islamic Economics* (Jeddah: Kind Abdul Aziz University Press, 1982).

[437] Ibn Taymiyyah, *al-hisbah fi al-Islam,* 56. Baca pula karya Anwar Iqbal Qureshi, *Fiscal System of Islam* (Lahore: Institute of Islamic Culture, 1978).

[438] Al-Mawardi, *Tashil al-Nadzar,* 92-93.

aktivitas ekonomi. Menurut Ibrahim Warde,[439] salah satu peran pemerintah dalam mengatur mekanisme pasar terkait dengan penentuan harga adalah menetapkan lembaga pengawas pasar *(market supervision)* atau disebut ”hisbah”. Keberadaan institusi hisbah ini sebagai regulator atau pengawas dalam proses mekanisme pasar, terutama mengontrol harga dan para pelaku pasar.

Sedangan menurut Nicola Ziadeh,[440] pelaksana institusi hisbah yang dikenal dengan nama “muhtasib”, memiliki tugas antara lain mengevaluasi berat dan ukuran timbangan, memelihara perdagangan secara jujur, mengecek praktek-praktek bisnis, melakukan audit terhadap kontrak-kontrak ilegal, mengawasi pasar bebas, dan memelihara kebutuhal-kebutuhan masyarakat. Secara tradisional, *h}isbah* merepresentasikan suatu elemen utama bagi korporasi pemerintahan Islam dalam kehidupan masyarakat.

Dalam pandangan Ibn Dayba,[441] peran institusi ini menjadi signifikan sebagai aktivitas bisnis dan komersial dalam masyarakat Islam yang telah berkembang. Di samping itu, lembaga inipun merupakan lembaga yang memberikan jaminan bagi setiap Muslim, yakni memberikan suatu keutuhan, hingga ditentukan pada keberadaan atau tidak berfungsinya seorang *muhtasib*, sehingga lembaga ini menjamin perkembangan korporasi pemerintahan Islam. Namun demikian, isu-isu tersebut merupakan aspek penting dan instrumen bagi pengembangan suatu sistem yang dapat dikembangkan dari bentuk tradisionalnya.

Institusi hisbah telah mencapai keberhasilan dalam melakukan kontrol harga dan pematokan harga wajar (normal). Keberhasilan ini disebabkan efektifitas kerja tim lembaga *hisbah* yang *commited* terhadap misi dan tugas pengawasan di lapangan. Komitmen ini menjauhkan seluruh anggota tim untuk melakukan kolusi dan menerima *risywah* (suap).

Di samping itu, seorang muhtasib harus memperhatikan pula tentang persoalan harga di dalam pasar yang memiliki relasi dengan faktor yang mempengaruhi *demand dan supply,* yaitu[442] keinginan konsumen terhadap jenis barang yang beraneka ragam atau sesekali berubah. Keinginan tersebut karena limbah ruahnya jenis barang yang ada atau perubahan yang terjadi karena kelangkaan barang yang diminta. Sebuah barang sangat diinginkan

[439] Lihat Ibrahim Warde, *Islamic Finance in the Global Economy* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2000). Baca pula M. Nejatullah Siddiqi, *Role of the State in the Economy,* 50-52.

[440] Nicola Ziadeh, *al-Hisbah wa al-Muhtasib fi al-Islam* (Beirut: Catholic Press, 1963). Lihat pula Muhammad Akram Khan, “al-Hisba and the Islamic Economy”. In *Public Duties in Islam* (Leicester: The Islamic Foundation, 1982).

[441] Abd al-Rahman bin Ali al-Shaybani Ibn al-Dayba‘, *Kitab Bughyah al-Arbah fi Ma‘rifat Ahkam al-Hisbah* (Makkah: Markaz Ihya’ al-Turats al-Islami, Umm al-Qura University, 2001). Baca pula M. Nejatullah Siddiqi, *Role of the State in. the Economy*, 67.

[442] M. Umar Chapra, *The Future of Economics: An Islamic Perspective* (Leicester: The Islamic Foundation, 2000). Baca pula tentang peran institusi hisbah dalam S.M. Ghazanfar, *Mediaval Islamic Economic Thougt,* 240-242.

jika ketersediaannya berlimpah, dan tentu akan berpengaruh terhadap naiknya harga; perubahan harga juga tergantung pada jumlah para konsumen. Jika jumlah para konsumen dalam satu jenis barang dagangan itu banyak maka harga akan naik, dan terjadi sebaliknya harga akan turun jika jumlah permintaan kecil; harga akan dipengaruhi juga oleh menguatnya atau melemahnya tingkat kebutuhan atas barang karena meluasnya jumlah dan ukuran dari kebutuhan, bagaimanapun besar ataupun kecilnya. Jika kebutuhan tinggi dan kuat, harga akan naik lebih tinggi ketimbang jika peningkatan kebutuhan itu kecil atau lemah; harga juga berubah-ubah sesuai dengan siapa pertukaran itu dilakukan (kualitas pelangan). Jika ia kaya dan dijamin membayar hutang, harga yang rendah bisa diterima olehnya, dibanding dengan orang lain yang diketahui sedang bangkrut, suka mengulur-ulur pembayaran atau diragukan kemampuan membayarnya; dan harga itu dipengaruhi juga oleh bentuk alat pembayaran (uang) yang digunakan dalam jual beli. Jika yang deigunakan umum dipakai, harga akan lebih rendah ketimbang jika membayar dengan uang yang jarang ada di peredaran.

Suatu obyek penjualan seperti barang dalam satu waktu tersedia secara fisik dan pada waktu lain terkadang tidak ada. Jika obyek penjualan tersedia, harga akan lebih murah dibandingkan pada saat barang tersebut ada. Kondisi yang sama juga berlaku bagi pembeli yang sesekali mampu membayar kontan karena mempunyai uang, tetapi sesekali ia tak memiliki dan ingin menangguhnkannya agar bisa membayar. Maka harga yang diberikan pada pembayaran kontan tentunya akan lebih murah dibandingkan sebaliknya.

Berbeda dengan Ibnu Taimiyah, bagi al-Mawardi,[443] kewenangan lembaga hisbah ini tertuju kepada tiga hal, yakni: *pertama,* dakwaan yang terkait dengan kecurangan dan pengurangan takaran atau timbangan, *kedua,* dakwaan yang terkait dengan penipuan dalam komoditi dan harga seperti pengurangan takaran dan timbangan di pasar, menjual bahan makanan yang sudah kadaluarsa, dan *ketiga,*dakwaan yang terkait dengan penundaan pembayaran hutang padahal pihak yang berhutang mampu membayarnya.

Dalam hal ini, posisi al-Mawardi memiliki kekhususan sehingga perlu mempertimbangkan pemikirannya tentang hisbah. Posisi *muhtasib* berada di antara orang-orang yang menjabat seorang qadhi dan lembaga pengadilan, namun posisinya tidak seperti seorang qadhi, ia dapat mengajukan dakwaan dan mengeksekusi hukuman. Para petugas muhtasib melakukan pemeriksaan ukuran, timbangan, dan berat, serta pengawasan terhadap para praktisi kedokteran, mahasiswa, pembuat emas, penenun, pencelup tembaga, dan sejenisnya. Ia harus melarang kerja paksa bagi budak dan hewan. Biasanya ia tidak menetapkan harga, tetapi kadang-kadang ia harus mengendalikan harga makanan. Ia harus menjamin pasokan air, melarang riba, dan apapun yang

[443] Lebih lanjut baca Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* pada bagian *hisbah*.

bersifat haram (riba).

Di bidang moral, al-Mawardi[444] merujuk ayat al-Qur'an yang menyebutkan "perintah melaksanakan yang baik dan melarang kejahatan," sebagai rujukan bagi legalitas institusi hisbah yang menempati suatu kantor keagamaan. Selain menegakkan kepatuhan masyarakat terhadap do'a-do'a dan upacara keagamaan, serta melarang penjualan minuman yang memabukkan (pelaku membuatnya dari bahan anggur), para muhtasib memiliki tugas menarik yaitu mencegah laki-laki dan perempuan berjalan bersama di depan umum dan orang yang menyemir rambut dengan warna hitam untuk menarik perhatian wanita.

Para petugas hisbah bertugas pula dalam mengumpulkan informasi mengenai imoralitas seksual, pembunuhan rahasia, dan memerintahkan wali hukum agar para janda muda dapat kembali menikah. *Muhtasib* harus mengawasi perilaku dan kepercayaan dari orang-orang di pasar yang memiliki hubungan khusus dengan perempuan. *Muhtasib* juga didesak untuk mengawasi praktek bid'ah di kalangan masyarakat.

Al-Mawardi[445] menyatakan bahwa, "Jika Allah telah menurunkan firmannya dalam al-Qur'an secara jelas maka penafsiran terhadapnya menjadi suatu kesesatan yang nyata, dan mengesampingkan makna yang jelas terkait dengan tradisi yang khusus bagi mereka yang tidak memiliki kemampuan merupakan bentuk kesalahan pikiran dalam suatu penafsiran, sehingga hal ini menjadi tugas *muhtasib* untuk melarangnya."

Dalam karyanya, *Ihya' 'Ulum al-Din,* ditemukan beberapa ketentuan dan prosedur yang mirip dengan pemikiran al-Mawardi. Al-Ghazali menambahkan beberapa aspek moralitas dari tugas-tugas muhtasib.[446] Sebagai contoh, seorang *muhtasib* harus melakukan pengawasan terhadap tempat pemandian umum, misalnya orang-orang tidak melepaskan pakaian dan pria tidak berhubungan dengan wanita yang bukan muhrimnya. Seorang *muhtasib* yang mendengar pembicaraan para pemabuk dan suara alat-alat musik, ia harus memasuki rumah mereka dan mematahkan instrumen musiknya. Kemudian setelah memberikan nasihat tentang tentang perlunya menghormati berbagai pendapat teologis, maka jika perbuatan itu termasuk bid'ah maka para pelaku harus meninggalkan perbuatan tersebut.

Menurut Al-Ghazali,[447] jika ada praktek bid'ah di suatu tempat yang menjadi lokasi komunitas ortodoks, seorang *muhtasib* harus memberikan tindakan pelarangan, tetapi jika komunitas itu seimbang, maka petugas hisbah harus menahan diri dari tindakan pelarangan untuk kepentingan perdamaian

---

444 Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 407.

445 Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 407-410.

446 Al-Ghazali, *Ihya' 'Ulum al-Din* (Beirut: Dar al-Fikr, 1998), vol. II, 285-287.

447 Al-Ghazali, *Ihya' 'Ulum al-Din,* vol. II, 287-291.

dan otoritas penguasa. Bagi Al-Ghazali,[448] yang paling utama bagi petugas hisbah adalah memeriksa kejahatan dari para pelaku bid'ah.

Dari uraian tersebut di atas dapat diketahui bahwa kekuasaan hisbah ini hanya terbatas pada pengawasan terhadap penunaian kebaikan dan melarang orang dari kemunkaran *(amar ma'ruf nahi munkar)*. Dalam hal ini, perintah kepada kebaikan terbagi kepada tiga bagian,[449] yakni perintah kepada kebaikan yang terkait dengan hak-hak Allah, misalnya menyuruh orang untuk melaksanakan sholat jum'at jika ditempat tersebut sudah cukup orang untuk melaksanakannya dan menghukum mereka jika terjadi ketidak beresan pada penyelenggaraan shalat jum'at tersebut; perintah tentang hak-hak manusia, misalnya penanganan hak yang tertunda dan penundaan pembayaran hutang. *Muhtasib* berhak menyuruh orang yang mempunyai hutang untuk segera melunasinya; dan perintah tentang dengan hak bersama antara hak-hak Allah dan hak-hak manusia, misalnya menyuruh para wali menikahkan gadis-gadis yatim dengan orang laik-laki yang sekufu, atau mewajibkan wanita-wanita yang dicerai untuk menjalankan iddahnya. Para *muhtasib* berhak menjatuhkan hukuman *(ta'zir)* kepada para wanita itu apabila ia tidak mau menjalankan iddahnya.

Secara rinci, Ibn Dayba[450] menjelaskan peran dan tugas institusi hisbah dalam konteks regulasi pasar adalah: pertama, pengawasan industri. Peran yang muhtasib dalam kasus ini adalah untuk melakukan standarisasi produk, memberlakukan larangan industri yang berbahaya, dan mencegah penipuan dan penyembunyian barang-barang cacat yang dapat terjadi dalam industri makanan atau industri pakaian; kedua, memfasilitasi pasokan dan penyediaan kebutuhan masyarakat dengan melakukan pemeriksaan ketersediaan barang dan jasa yang diperlukan; ketiga, pengawasan perdagangan; *muhtasib* melakukan pengecekan terhadap timbangan, ukuran dan kualitas produk untuk mencegah kecurangan atau eksploitasi terhadap konsumen. *Muhtasib* juga bertanggung jawab untuk memastikan bahwa setiap transaksi dalam perdagangan tidak didasarkan pada transaksi riba; dan keempat, penimbunan; penimbun atau *hoarder* adalah "orang yang sengaja menimbun makanan, sehingga ketika ada orang lain membutuhkan, maka ia menetapkan kenaikan harga". Penimbunan kebutuhan atas barang itu dilarang, dan muhtasib bertanggung jawab untuk mencegah hal itu. *Muhtasib* memberikan ketetapan untuk memperbaiki harga barang penimbun, sehingga dapat mengurangi kesempatan untuk penetapan harga yang tinggi.

---

[448] Al-Ghazali, *Ihya' 'Ulum al-Din,* vol. II, 291-296.

[449] Abd al-Rahman bin Ali al-Shaybani Ibn al-Dayba', *Kitab Bughyah al-Arbah fi Ma'rifat Ahkam al-Hisbah*, 68-69.

[450] Abd al-Rahman bin Ali al-Shaybani Ibn al-Dayba', *Kitab Bughyah al-Arbah fi Ma'rifat Ahkam al-Hisbah,* 71. Bandingkan dengan M. Nejatullah Siddiqi, *Role of the State in. the Economy*, 65.

Dalam ekonomi Islam, pasar dapat berperan aktif dalam kehidupan ekonomi apabila prinsip persaingan bebas dapat berlaku secara efektif. Pasar tidak mengharapkan adanya intervensi dari pihak manapun termasuk negara dalam hal intervensi harga atau sektor privat dengan kegiatan monopoli dan lainnya. Karena pada dasarnya pasar tidak membutuhkan kekuasaan yang besar untuk menentukan apa yang harus dikonsumsi dan diproduksi.[451] Sebaliknya, biarkan tiap individu dibebaskan untuk memilih sendiri apa yang dibutuhkan dan bagaimana memenuhinya. Pasar yang efisien akan tercapai apabila termasuk investor (jika dalam pasar modal) dan seluruh pelaku pasar lainnya memperoleh akses dan kecepatan yang sama atas keseluruhan informasi yang tersedia. Dengan kata lain, tidak ada *insider information*.[452]

Dalam hal ini, seorang muhtasib dalam menjalankan tugas melalui lembaga hisbah harus mampu menciptakan efisiensi pasar. Karena itu muhtasib harus bisa memastikan tidak adanya rekayasa yang merugikan dalam perputaran ekonomi. Penentuan harga diserahkan kepada mekanisme pasar. Harga-harga dibiarkan naik-turun secara alami, tanpa rekayasa. Sebagai contoh, ketika pada suatu saat harga barang-barang di pasar Madinah membumbung tinggi, umat Islam meminta Rasulullah untuk intervensi menentukan harga *(tas'ir)*. Namun, Rasulullah menolak permintaan tersebut. Beliau tidak mau intervensi dengan mematok harga tertentu.[453] Jadi, Rasulullah memilih pasar bebas.

Berdasarkan hadits tersebut, mayoritas ulama menetapkan keharaman *tas'ir* (mematok harga tertentu). Menurut mereka, *tas'ir* adalah kedzaliman, karena masing-masing orang diberikan kebebasan untuk memutar harganya. Pedagang menjual barang tentu untuk mendapat keuntungan, sedangkan pembeli, ingin mendapatkan barang dengan harga yang rendah. Ketika kemauan penjual dan keinginan pembeli saling berhadapan, mereka diberikan keleluasaan untuk tawar-menawar menentukan harga yang disepakati. Dalam pandangan Ibn Taimiyah, [454] intervensi penguasa dalam menentukan harga merupakan bentuk pengekangan terhadap kebebasan mereka. Salah satunya pasti ada yang dipaksa untuk menerima.

Di samping bertentangan dengan prinsip jual beli yang saling rela, pada saat yang sama, pemerintah berkewajiban untuk memelihara kemaslahatan masyarakat secara keseluruhan. Pemihakan pemerintah untuk memelihara kemaslahatan pembeli dengan harga yang rendah, tidak lebih utama ketimbang keinginan penjual untuk mendapatkan harga yang diinginkannya.

---

[451] M. Nejatullah Siddiqi, *Role of the State in. the Economy,* 67.

[452] Baca Ibn Taymiyah, *al-Hisbah fi al-Islam,* 68. M. Holland, *Public Duties in Islam,* 56. Bandingkan dengan Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* pada bab *Hisbah.*

[453] Baca al-Darimy, *Sunan al-Darimi* (Beirut: Dar al-Fikr, 1998), 78. Lihat pula Muhammad Akram Khan, ed., *Economic Teachings of Prophet Muhammad (pbuh): A Select Anthology of Hadith Literature on Economics* (Karachi: Dar al-Ishat, t.t.).

[454] Baca Ibn Taymiyah, *al-Hisbah fi al-Islam,* 89-90.

Ekonomi Islam tetap konsisten memotong segala tindakan dan rekayasa yang membuat harga naik-turun tidak alami lagi. Karena itu, Islam melarang *ihtikar* (penumpukkan barang, agar langka dan harga naik), mengharamkan *talaqi rukban* (memborong barang dengan harga di bawah standar sebelum sampai di pasar), *tala'ub bi al-tsaman* (mempermainkan harga), *taghrir* (menipu dalam jual-beli), *riba, najs* (calo, pura-pura menawar untuk menipu pembeli agar membayar dengan harga yang lebih tinggi), *tashriyah* (tidak memerah susu binatang agar dianggap selalu bersusu banyak), dan sebagainya. Jadi, segala tindakan negatif, baik oleh penjual maupun pembeli, yang akan menimbulkan stabilitas pasar menjadi terganggu dengan naik-turunnya harga yang tidak lagi alami, tidak diperkenankan dalam praktek ekonomi Islam.[455]

Dengan demikian, muhtasib dalam menjalankan peran ekonomi harus mampu mengendalikan harga di pasar agar terjamin kesetimbangan sosial. Kualitas keseimbangan ini akan mengendalikan semua segi tindakan manusia – sebagai faktor terpenting atas perilaku ekonomi.[456] Hal ini dapat dianalisis bahwa hubungan dasar antara konsumsi, produksi, dan distribusi akan berhenti pada suatu kesetimbangan tertentu, untuk menghindari pemusatan kekuasaan ekonomi dalam genggaman segelintir orang (monopoli yang eksploitatif), dan keadaan perekonomian yang dipengaruhi pola pasar bebas harus konsisten dengan distribusi pendapatan dan kekayaan secara merata, serta tidak semakin menyempit (QS. 59:7), melarang penimbunan kekayaan (QS. 4:37), serta sekaligus melarang konsumsi yang melampaui batas dan memuji kebajikan infak (QS. 2:195).

Implikasinya secara luas, kebijakan pasar bebas harus lebih rasional dan dapat dipilih suatu negara daripada kebijakan perdagangan proteksi yang dapat merintangi alokasi sumber daya yang paling efisien yang ada di dunia. Hal ini dapat dipahami, sebab setiap negara akan menghasilkan barang yang diproduksi berdasarkan keuntungan alami dan keuntungan yang diperoleh, kemudian mereka menghasilkan barang ini lebih banyak daripada yang diperlukan untuk kebutuhannya sendiri, dengan saling mengadakan pertukaran surplus barang yang kurang cocok dihasilkan dengan negara lain atau barang yang tidak dapat diproduksinya sama sekali.

Dalam pasar bebas, permintaan dan suplai komoditi menentukan harga normal yang mengukur permintaan efektif yang ditentukan oleh tingkat kelangkaan pemasokan dan pengadaan. Peningkatan permintaan suatu komoditi cenderung menaikkan harga, dan mendorong produsen memproduksi barang-barang itu lebih banyak. Masalah kenaikan harga timbul karena ketidaksesuaian antara permintaan dan suplai. Ketidaksesuaian ini terutama

[455] Ibn Taymiyah, *al-Siyasah al-Syar'iyah,* 58 dan Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 198.

[456] M. Nejatullah Siddiqi, *Role of the State in the Economy,* 78. Baca pula S.M.Yusuf, *Economic Justice in Islam* (Lahore, Muhammad Asyraf, 1971), 70-72.

karena adanya persaingan yang tidak sempurna di pasar. Persaingan menjadi tidak sempurna apabila jumlah penjual tidak dibatasi, atau bila ada perbedaan hasil produksi.

Oleh karena itu, penerimaan terhadap harga pasar sebagai media menuju kesejahteraan sosial perlu dievaluasi, yang mengakibatkan fungsi dari kelenturan harga kebutuhan dan suplai menurut adat kebiasaan menjadi terbatas. Reaksi terhadap "keperluan" akan perubahan dalam "pemasukan" dipandang sebagai hal yang lebih penting daripada "harga" dalam ekonomi Islam. Jadi, *muhtasib* sebagai institusi pemerintah dapat menjalankan fungsi dan perannya dalam menciptakan efisiensi pasar, sehingga tercapai kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, peran ekonomi negara dalam keuangan publik terkait erat dengan upaya pemerintah dalam mengelola sumber-sumber pendapatan dan pengeluaran publik yang berbeda pada setiap fase kesejarahan. Meskipun demikian, peran pemerintah ini terpusat pada upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Secara khusus, ekonomi Islam memberikan perhatian utama pada entitas ummah yang memiliki karakter terbaik, khususnya dalam pembangunan ekonomi. Namun, pencapaian tujuan pembangunan akan sulit terwujud tanpa adanya suatu institusi, misalnya *hisbah,* yang memiliki peran antara lain melakukan kontrol terhadap mekanisme pasar . Sebab, keuangan negara yang dapat dinilai dengan uang sangat ditentukan oleh peran pemerintah melalui lembaga yang dalam hal ini departemen melalui kebijakan politik ekonomi yang akan diterapkannya.

BAB IV
SUMBER-SUMBER PENDAPATAN NEGARA

A. Pengertian Pendapatan Negara

Setiap negara memiliki sumber daya ekonomi yang digunakan untuk melaksanakan fungsi pemerintah dalam berbagai bidang dan mencapai kesejahteraan masyarakat. Pada sisi lain, masyarakat memerlukan sumber-sumber ekonomi tersebut untuk memenuhi kebutuhan hidup dan mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Masyarakat membutuhkan sumber daya manusia yang dapat memanfaatkan dan mengeksplorasi sumber-sumber ekonomi yang tersedia untuk mencapai kesejahteraan bersama.[457]

Pendapatan pemerintah yang diterima oleh setiap negara cukup beragam dan berbeda dengan negara lainnya. Hal ini disebabkan antara lain perbedaan sumber-sumber ekonomi yang dimiliki, falsafah negara yang dianut, tingkat pengeluaran pemerintah, dan kebutuhan masyarakat.

Penerimaan pemerintah *(public revenues)*, menurut M. Suparmoko,[458] diartikan seluas-luasnya, yaitu meliputi penerimaan pajak, penerimaan yang diperoleh dari hasil penjualan barang dan jasa yang dimiliki dan dihasilkan oleh pemerintah, pinjaman pemerintah, mencetak uang dan sebagainya. Dalam pandangan Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave,[459] kategori penerimaan pemerintah dapat berbentuk pajak, berbagai macam pungutan *(charges),* dan pinjaman.

Sedangkan secara umum, demikian diungkapkan Guritno Mangkoesoebroto,[460] penerimaan pemerintah bersumber dari penerimaan pajak dan penerimaan bukan pajak. Penerimaan pajak berasal dari kebijakan pemerintah dengan mengambil pungutan dari warga negara berdasarkan undang-undang, bersifat memaksa, dan tidak ada balas jasa secara langsung dari penggunaannya. Penerimaan bukan pajak bersumber dari pinjaman pemerintah dari dalam negeri atau luar negeri, penerimaan dari badan usaha milik pemerintah, penerimaan dari lelang, dan sebagainya.

Dengan demikian, pendapatan pemerintah sangat penting untuk melaksanakan fungsi dan tugas pemerintah yang menjadi bagian dari pengeluran pemerintah. Pendapatan pemerintah mencakup penerimaan pajak, penerimaan

---

[457] Richard A. Musgrave & Alan T. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, 126.

[458] M. Suparmoko, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek* (Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 2003), 93-94.

[459] Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, Penerjemah: Alfonsus Sirait, *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek* (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1993), 225-226.

[460] Lihat Guritno Mangkoesoebroto, *Ekonomi Publik* (Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 2001), 181-182.

yang diperoleh dari hasil penjualan barang dan jasa yang dimiliki dan dihasilkan oleh pemerintah, pinjaman pemerintah, dan sumber-sumber penerimaan lainnya.[461]

B. Teori Pajak dan Distribusi Pendapatan Pemerintah

Dalam mengelola sumber-sumber pendapatan, maka distribusi beban pemerintah menuntut adanya kebijakan pemerintah yang mengatur prinsip-prinsip yang ditempuh dalam mendistribusikan beban tersebut kepada masyarakat. Dengan kata lain, sebagai besar beban pemerintah dibiayai dari pajak, sehingga diperlukan aturan bagi pembebanan pajak kepada wajib pajak.

Dalam ekonomi klasik, Adam Smith[462] menegaskan beberapa prinsip utama dalam pembebanan pajak yang dikenal dengan *Smith's Canons*, yaitu prinsip keadilan *(equity)*. Pajak merupakan suatu pungutan yang menjadi hak pemerintah berdasarkan undang-undang, sehingga pembebanan dan pemungutannya dapat dipaksakan kepada wajib pajak meskipun tidak ada balas jasa yang langsung dapat diterima dari pemakaiannya. Pajak menjadi sumber pendapatan paling penting dalam ekonomi modern. Karena itu, menurut Harves S. Rossen,[463] teori-teori pajak mengeksplorasi bagaimana pajak dapat dipungut untuk mencapai efisiensi ekonomi dan untuk mencapai distribusi pendapatan secara adil. Sebagaimana kasus pada kajian pengeluaran pemerintah, maka teori kesejahteraan ekonomi dapat digunakan untuk kerangka analisis tentang pajak tersebut.

Dalam pandangan Don Fullerton and Gilbert Metcalf,[464] pajak menjadi akibat langsung dari adanya aktivitas pemerintah yang menimbulkan persoalan tentang siapa yang membayar pajak (wajib pajak) dan siapa yang menderita beban pajak. Persoalan pertama ditetapkan melalui undang-undang atau peraturan pemerintah, sedangkan masalah kedua bisa jadi terkait dengan beban pajak orang lain yang dilimpahkan oleh wajib pajak.

Dalam penetapan pajak dan pemungutannya kepada masyarakat harus mempertimbangkan asas-asas agar tidak menyebabkan masalah baru bagi para wajib pajak. Menurut Adam Smith,[465] ada empat cara yang perlu diperhatikan dalam pemungutan pajak, yaitu pelaksanaan pemungutan pajak membutuhkan banyak staf dengan gaji yang bersumber dari penerimaan pajak atau pajak baru; pemungutan pajak dapat mematikan usaha masyarakat atau hambatan usaha tertentu yang memberikan kesempatan kerja dengan memakai bahan mentah serta input lain yang telah tersedia; pajak mungkin berakibat menghukum atau mematikan kesempatan untuk investasi modal yang sangat diperlukan bagi

[461] Richard A. Musgrave & Alan T. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance,* 127-128.

[462] Lebih lanjut baca Baca lebih lanjut karya Adam Smith, *The Wealth of Nations*.

[463] Harvey S. Rossen, *Public Finance*, 11.

[464] Don Fullerton and Gilbert Metcalf, "Tax Incidence." in Handbook of Public Economics, 33-34.

[465] Lebih lanjut baca Adam Smith, *The Wealth of Nations,* London: Everyman's Library, 1910, Buku V Bab II Bagian II tentang "on Taxes". Baca pula Beverly Moran,"Adam Smith and the Search for an Ideal Tax System" pada Isaac William Martin, et.al. (eds.), *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective* (New York: Cambridge University Press, 2009), 201-215

kemajuan masyarakat. Pajak yang terlalu berat akan menimbulkan penolakan pajak dan kejahatan; dan pemungutan pajak dapat menimbulkan tekanan, penyuapan, dan persoalan lainnya.

Berbeda dengan pandangan Adam Smith, Wagner[466] merumuskan empat postulat atau asas bagi pencapaian pajak ideal, yaitu asas politik finansial, yaitu menghasilkan jumlah penerimaan yang memadai dan bersifat dinamis; asas ekonomis, yaitu pajak dikenakan hanya pada pendapatan, modal dan atau pengeluaran dengan mempertimbangkan fleksibelitas; asas keadilan, yaitu pajak bersifat umum atau universal dengan prinsip kesamaan beban; asas administrasi, yaitu adanya kepastian perpajakan, keluwesan dalam penarikan, biaya relatif kecil; dan asas yuiridis atau hukum, yaitu pajak ditetapkan melalui undang-undang dan bersifat jelas.

Adapun untuk memahami masalah penerima beban pajak, maka dapat dianalisis dengan teori insidens pajak *(tax incidence theory)* yang dikemukakan Musgrave.[467] Dalam hal ini, ada tiga konsep beban pajak, yaitu insidens pajak anggaran berimbang *(balance budget incidence)*, insidens pajak diferensial *(differential incidence),* dan insidens pajak absolut *(absolut incidence)*. Perbedaan ketiga konsep tersebut terletak pada pola pengeluaran pemerintah.

Konsep teori insidens pajak yang pertama, insidens pajak anggaran berimbang *(balance-budget-incidence)*, yaitu pengaruh distributif suatu pajak terhadap pengeluaran pemerintah yang dibiayai dari penerimaan-penerimaan pajak dalam jumlah yang sama. Kedua*,* insidens pajak diferensial *(differential incidence),* yaitu menganalisis pengaruh distribusi pendapatan dari suatu jenis pajak apabila digantikan dengan jenis pajak lain untuk membiayai aktivitas pemerintah dalam jumlah yang sama.

Jadi, insidens pajak diferensial menganalisis berbagai alternatif pembiayaan dengan pajak dari suatu program pemerintah. Ketiga*,* insidens pajak absolut *(absolute incidence),* yaitu untuk melihat pengaruh suatu jenis pajak terhadap distribusi pendapatan masyarakat tanpa melihat efek distributif jenis pajak lainnya atau dari suatu program pemerintah (pengeluaran pemerintah).[468]

Teori insidens pajak dapat diterapkan melalui dua pendekatan, yaitu pendekatan keseimbangan parsial *(partial equilibrium approach)* dan pendekatan keseimbangan umum *(general equilibrium approach)*.[469] Pendekatan keseimbangan parsial adalah suatu pendekatan untuk menganalisis distribusi pendapatan yang terjadi dalam satu pasar saja sebagai akibat adanya suatu pajak. Jadi, pendekatan keseimbangan parsial ini hanya melihat beban akhir suatu jenis pajak dalam satu pasar saja, sehingga tidak dapat dipergunakan untuk

---

[466] Jürgen G. Backhaus and Adolf E. Wagner, *From Continental Public Finance to Public Choice: Mapping Continuity*, JEL codes: B1, B2, H0, Z0, 76-79.

[467] Richard A. Musgrave & Alan T. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, 24-25.

[468] Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance*, 201-202.

[469] Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance*, 203-205.

menganalisis pajak penjualan umum *(general sales tax)* berupa pajak penjualan yang dikenakan pada semua jenis barang.

Untuk pajak penjualan dibagi menjadi pajak advalorem *(advalorem tax)* dan pajak perunit *(unit tax)*. Pajak advalorem adalah pajak penjualan yang dikenakan berdasarkan nilai, misalnya untuk pajak tekstil dikenakan pajak 10% dari harga jualnya, sedangkan pajak penjualan perunit *(unit tax)* dikenakan berdasarkan jumlah unit barang yang dijual.[470]

Pemerintah menggunakan pajak penjualan dengan maksud agar pajak tersebut dibayar oleh konsumen. Tujuan ini akan menjadi lebih jelas lagi dianalisis dengan pengenaan cukai atas suatu barang. Sebetulnya pajak penjualan dan cukai kedua-duanya adalah sama, yaitu termasuk pajak tidak langsung. Akan tetapi ada dua perbedaan yang mendasar antara kedua jenis pajak tersebut yaitu cukai dikenakan pada barang yang terbatas dan untuk mengendalikan atau membatasi konsumsi masyarakat terhadap suatu barang.

Sedangkan pendekatan keseimbangan umum digunakan untuk menganalisis pengaruh suatu jenis pajak dalam satu pasar terhadap keseimbangan pada pasar-pasar lainnya yang terkait dengan pihak yang dikenakan pajak.

C. Klasifikasi Pendapatan Negara

Kegiatan pemerintah semakin berkembang seiring dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat, sehingga diperlukan pembiayaan-pembiayaan atau pengeluaran pemerintah *(public expenditures)* yang cukup besar jumlahnya untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Oleh karena itu, pengeluaran pemerintah yang semakin besar perlu diikuti dengan kebijakan pemerintah dalam hal penerimaan atau pendapatan keuangan, bukan hanya untuk menjalankan roda pemerintahan, melainkan juga yang paling penting adalah melaksanakan kegiatan dalam mencapai kemakmuran masyarakat.

Dalam pandangan Edi Soepangat dan Haposan Lumban Gaol,[471] sumber-sumber penerimaan pemerintah dapat bersumber dari pajak, retribusi, keuntungan dari perusahaan-perusahaan negara, denda-denda dan perampasan yang dijalankan pemerintah secara sah, sumbangan masyarakat, percetakan uang, hasil dari undian negara, pinjaman, dan hadiah.

Menurut Jean Bodin,[472] pakar tata negara Perancis abad ke-16, ada tujuh macam penerimaan pemerintah meliputi tanah milik negara, rampasan perang, sumbangan suka rela, hadiah negara sahabat, bea ekspor dan impor, perusahaan-

---

[470] Studi mutakhir tentang pengeluaran pemerintah *(public expenditure)* dapat dibaca John Creedy, Shuyun May Li and Solmaz Moslehi, "The Composition of Government Expenditure in an Overlapping Generations Model", *Research Paper Number 1064*, Melbourne: Department of Economics The University of Melbourne (February 2009) : 1-34.

[471] Edi Soepangat dan Haposan Lumban Gaol, *Pengantar Ilmu Keuangan Negara* (Jakarta: STIE Perbanas & Gramedia Pustaka Utama, 1991), 74-75.

[472] A.B. Atkinson and Joseph E. Stiglitz, *Lectures on Public Economics,* 98.

perusahaan negara, dan perpajakan. Dalam pandangan Von Sonnenfels,[473] pakar keuangan dan kas negara Jerman, mengelompokkan sumber penerimaan negara dalam bentuk domein atau tanah milik negara, regalia (upeti yang bersifat wajib), dan perpajakan.

Untuk pemerintah Amerika Serikat, pendapatan negara bersumber dari perpajakan *(taxation)*, penerimaan komersial *(commercial revenue)*, penerimaan administratif *(administrative revenue)*, dan penerimaan lainnya, seperti uang denda, hasil lisensi, hasil penyitaan dan sebagainya.

Adapun pendapatan pemerintah Indonesia berdasarkan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu penerimaan dalam negeri dan penerimaan pembangunan.[474] Penerimaan dalam negeri mencakup penerimaan minyak bumi dan gas alam meliputi pajak penghasilan minyak bumi dan pajak penghasilan gas alam; dan penerimaan diluar minyak bumi dan gas alam meliputi pajak penghasilan berupa pajak penghasilan perseorangan, seperti hasil potongan penghasilan pekerjaan dan usaha dan pekerjaan, dan pajak penghasilan badan, seperti BUMN, badan usaha swasta, hasil pungutan kegiatan usaha, dan hasil potongan bunga, deviden, royalty, dan lainnya, pajak pertambahan nilai (PPN) barang dan jasa serta pajak penjualan atas barang mewah, bea masuk dan cukai, pajak ekspor, pajak bumi dan bangunan, pajak lainnya, dan penerimaan bukan pajak; sedangkan penerimaan pembangunan meliputi bantuan program dan bantuan proyek.

Philip E Taylor[475] dalam *The Economics of Public Finance* merinci jenis pendapatan pemerintah yang mencakup grant and gifts. Grant merupakan subsidi dari pemerintah pusat pada pemerintah daerah atau bantuan dari suatu negara kepada negara lain. Sedangkan gift merupakan bantuan atau sumbangan swasta kepada pemerintah; dan *administrative revenue* meliputi retribusi, denda dan perampasan, uang atau barang yang menjadi milik pemerintah dari orang yang meninggal dunia tanpa ahli wari, dan pungutan khusus, seperti pajak tanah, pajak rumah, kebutuhan perbaikan jalan dan sebagainya (di Amerika Serikat dinamakan *special assetment* dan di Inggris disebut *betterment taxes*; *ketiga, commercial revenue*, yaitu harga jasa yang diberikan atau harga yang dijual pemerintah, misalnya listrik, dan *keempat,* pajak.

Sedangkan Geodhart[476] mengelompokkan pendapatan pemerintah menjadi 3 jenis, yaitu: pertama*,* penghasilan dari milik pemerintah, meliputi penghasilan dari domein tanah pemerintah dari penyewaan, penghasilan dari monopoli fiscal, penghasilan perusahaan pemerintah dengan monopoli, penghasilan pemerintah tanpa monopoli, penghasilan pemerintah dalam perusahaan campuran, dan

[473] A.B. Atkinson and Joseph E. Stiglitz, *Lectures on Public Economics,* 103.
[474] M. Suparmoko, *Keuangan Negara*, 67.
[475] Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (Singapore: McGraw Hill, 1987), 178-179.
[476] Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice,* 182.

penghasilan dari cadangan yang dibungakan atau dipinjamkan di Bank, dan penghasilan dari kredit pemerintah; kedua, pungutan-pungutan (*heffingen*), meliputi retribusi prestasi, sumbangan wajib atau sumbangan pajak *(spesial taxes/spesial assetment/bettemant taxes)*, pajak-pajak, denda-denda, dan premi untuk jaminan sosial yang diterima oleh pemerintah (dana sakit,dana pensiun); dan ketiga, penghasilan lain meliputi bantuan yang diperoleh dari pemerintah daerah dari pemerintah pusat (subsidi), bantuan dari luar negeri, uang pampasan perang, penghasilan dari rampasan, dan penghasilan dari mereka yang meninggal dunia tanpa ahli waris.

Kategori lain dari pendapatan pemerintah dapat diklasifikasikan menjadi penerimaan pajak *(tax revenues)* dan bukan pajak *(non-tax revenues)*.[477] Pembagian ini dengan mempertimbangkan bahwa sumber pendapatan pemerintah dari pajak semakin penting dari aspek keuangan publik. Pajak merupakan iuran wajib yang dipungut oleh pemerintah dari masyarakat berdasarkan undang-undang tanpa suatu imbalan yang secara langsung dapat diberikan kepada setiap wajib pajik tersebut.

Penerimaan pemerintah yang berasal dari pajak *(tax revenue)*, meliputi pajak langsung, pajak tidak langsung, bea dan cukai, penerimaan administrasi, dan lain-lain. Sedangkan penerimaan yang berasal bukan dari pajak *(non-tax revenue)* mencakup retribusi, keuntungan dari perusahaan negara, denda-denda dan perampasan, sumbangan masyarakat untuk jasa-jasa yang diberikan pemerintah, pencetakan uang, pinjaman, hadiah, dan sebagainya.

M.N. Siddiqi[478] membagi sumber-sumber pendapatan negara menjadi dua kategori, yaitu kepemilikan publik *(public property)* dan penarikan-penarikan dari sektor swasta *(private sector)*. Menurut A.H.M. Sadeq,[479] kategori kedua tersebut tidak jelas dan rancu, sehingga sumber-sumber pendapatan diperoleh dari kepemilikan publik dan perusahaan *(public property and enterprises)*, zakat, pajak-pajak *(taxes)*, dan pungutan-pungutan dan biaya-biaya *(charges and fees)*. Berdasarkan sifat keagamaannya, menurut Sabahuddin Azmi,[480] sumber pendapatan negara dikelompokkan menjadi tiga bagian, yaitu pendapatan *ghanimah*, pendapatan *shadaqah*, dan pendapatan *fay'*.

Pada bab sebelumnya dijelaskan bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan masyarakat dalam konteks kemaslahatan, sehingga memerlukan pendanaan untuk melaksanakan aktivitas-aktivitas tersebut. Hal ini telah dilakukan sejak pada masa Nabi Muhammad dan periode sesudahnya, namun

[477] Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice,* 187-189.

[478] Lebih lanjut baca Mohammad Nejatullah Siddiqi, *Role of the State in the Economy: an Islamic Perspective* (Leicester, UK: Islamic Foundation, 1996), dan Mohammad Nejatullah Siddiqi, *Teaching Public Finance in Islamic Perspective* (Jeddah: KAU-Centre for Research in Islamic Economics, 1992/1413), 119.

[479] Diskusi tentang sumber-sumber pendapatan negara di kalangan sarjana Muslim kontemporer, baca Mohammad Nejatullah Siddiqi, *Teaching Public Finance in Islamic Perspective,* 119-125.

[480] Selengkapnya dapat dibaca Sabahuddin Azmi, *Islamic Economics: Public Finance in Early Islamic Thought* (New Delhi: Goodword Books, 2002), 34-37.

tidak ditemukan sumber-sumber pendapatan yang bersifat tetap dikarenakan semakin luasnya wilayah kekuasaan Islam dan semakin besarnya kebutuhan negara. Meskipun demikian, untuk memfasilitasi kebutuhan dana dalam melaksanakan aktivitas pemerintahan, al-Mawardi[481] menilai secara administratif pentingnya kantor keuangan yang mengelola sumber-sumber keuangan pada saat banyak pendapatan ditransfer ke pusat dari berbagai bagian wilayah taklukan.

Justifikasi atas berbagai metode dalam mengembangkan pendapatan publik atau pendapatan negara harus dibangun dalam sumber-sumber material Islam, termasuk didalamnya metode yang dikembangkan pada masa Nabi dan Khulafa' al-Rasyidin. Beberapa metode yang berkembang pada masa klasik tersebut mencakup empat jenis sumber pendapatan.[482] Pertama, zakat dan 'ushr yang berperan dalam peningkatan kesejahteraan dengan mengurangi kemiskinan *(the alleviation of poverty),* dan berkisar antara 2,5 % dan 20 % sesuai kategori kepemilikan masing-masing. Tingkat dan potensi zakat yang digunakan untuk pendapatan ini bersifat spesifik dalam hukum Islam, sehingga pemerintah sangat terbatas dalam memanfaatkan jenis pendapatan ini; kedua, *kharaj (land tax*) yang memiliki fleksibilitas dan digunakan oleh pemerintah untuk berbagai tujuan dan kepentingan umum; ketiga, pajak atau penyewaan sumber-sumber alam atau pengelolaan lainnya dalam bentuk kepemilikan publik atas dasar kepercayaan; keempat, kewajiban atau biaya yang bersifat tradisi seperti import barang sebagaimana yang dibebankan kepada para pedagang Muslim.

Pandangan al-Mawardi tentang pendapatan publik tidak dapat dilepaskan dengan konsep kepemilikan harta dalam Islam. Harta merupakan milik Allah termasuk harta negara atau keuangan publik *(al-Amwal al-'ammah)*. Karena itu, keuangan publik yang dikuasai negara merupakan harta milik Allah yang menjadi hak baitul mal, kemudian didistribusikan untuk kesejahteraan masyarakat Muslim. Adapun keuangan publik tersebut bersumber dari *fay', ghanimah, zakat, kharaj, 'ushr*, dan *jizyah*.[483]

Gagasan al-Mawardi tentang sumber pendapatan tersebut masih cukup relevan dengan sumber pendapatan dalam perekonomian modern, meskipun beberapa di antaranya memiliki keterbatasan. Oleh karena itu, demikian ditegaskan Iqbal dan Khan, pemerintahan modern sekarang perlu menemukan bentuk-bentuk finansial baru yang dibutuhkan dalam pembelanjaan negara, salah satunya adalah pembayaran pajak.[484] Adapun sumber-sumber pendapatan pemerintah

---

[481] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 199.

[482] Lebih lanjut dapat dibaca Asad Zaman,"Islamic Economics: A Survey of the Literature", *MPRA Paper* No. 11024 (Juni 2008), 40-41.

[483] Untuk menguatkan gagasannya, Al-Mawardi merujuk ayat al-Qur'an, yaitu Q.S. al-Taubah ayat 60 dan al-Hashr ayat 7. Al-Mawardi, *Nashihah al-Muluk* (Kuwait: Maktabah al-Falah, 1983), 245. Secara lebih rinci sumber-sumber pendapatan negara dan pembelanjaannya diuraikan Al-Mawardi dalam *Ahkam al-Sulthaniyah,* 145-200.

[484] Munawar Iqbal & M. Fahim Khan, *a Survey of Issues and a Programme for Research in Monetary and Fiscal Economics of Islam* (Islamabad: Institute of Policy Studies, 1981), 53-54.

modern sekarang ini dapat diperoleh dari zakat, kontribusi sukarela (*shadaqah*), pendapatan dari mineral *(ma'din),* pajak, biaya dan ongkos pemakaian.[485]

Dilihat dari hak-hak yang diperoleh kaum Muslimin berkenaan dengan penggunaan pendapatan negara untuk kemaslahatan umum, menurut al-Mawardi (w. 450 H/1058 M),[486] sumber pendapatan negara diklasifikasikan menjadi tiga macam, yaitu *fay', ghanimah,* dan *zakah.* Sebagaimana juga dikelompokkan Abu Ubaid (w. 274 H/838 M),[487] sumber pendapatan negara meliputi *ghanimah, shadaqah*, dan *fay'.* Pembagian sumber pendapatan dalam tiga kategori tersebut berdasarkan klasifikasi sumber-sumber keagamaan, khususnya al-Qur'an, seperti ditegaskan Abu Yusuf (w. 182 H/798 M),[488] terkait adanya pemisahan dari ketiga sumber pendapatan dan aspek-aspek pembelanjaannya yang spesifik dari masing-masing jenis pendapatan tersebut. Misalnya, zakat diperuntukkan untuk delapan kelompok mustahiq zakat (Q.S. al-Taubah:60), *ghanimah* untuk kategori manfaat tertentu (Q.S. al-Anfal:41), dan *fay'* digunakan untuk pembiayaan umum negara (Q.S. al-Hashr:7).

Dalam pembahasan ini, penulis akan mengklasifikasikan sumber-sumber pendapatan negara menjadi dua bagian, yaitu pendapatan pajak dan pendapatan non-pajak. Klasifikasi ini dilakukan dengan pertimbangan; pertama, kajian tentang sumber pendapatan negara dalam keuangan publik menempatkan pajak sebagai pendapatan utama bagi pemerintah; kedua, pajak dan berbagai bentuknya menjadi diskusi utama terkait dengan pembebanan pajak oleh pemerintah dan efeknya terhadap kegiatan perekonomian; ketiga, sumber-sumber pendapatan dalam pemerintahan Islam merujuk pada ketentuan al-Qur'an dan hadits serta hasil ijtihad, sehingga sedikit para sarjana Muslim yang mengelompokkannya ke dalam pendapatan pajak dan non-pajak; dan keempat, ditinjau dari sifat dan pelaksanaannya sumber pendapatan tersebut dapat dikategorikan menjadi pendapatan pajak dan non-pajak.

Pendapatan pemerintah yang bersumber dari pajak berupa *kharaj* dan *jizyah*. Adapun pendapatan non-pajak mencakup *fay', ghanimah,* zakat, dan sumber-sumber alam. Klasifikasi ini dibuat berdasarkan kebijakan pemerintah terkait dengan politik ekonomi yang dijalankan dalam upaya menopang kelangsungan pemerintahan. Dalam hal ini, berbagai jenis pendapatan pemerintah yang akan dijelaskan berdasarkan kedua klasifikasi pendapatan pemerintah tersebut.

---

[485] Munawar Iqbal & Tariqullah Khan, *Financing Public Expenditure: an Islamic Perspective* (Jeddah: IDB-IRTI, 2004), 36.

[486] Secara terperinci Al-Mawardi menegaskan bahwa, jenis harta *(al-Amwal)* tertentu yang diperoleh pemerintah ada tiga jenis, yaitu: (a) *zakah*; harta yang diperoleh dari kaum muslimin dalam bentuk shadaqah untuk mensucikan harta dan jiwa, (b) *ghanimah*; harta yang diperoleh dari kaum musyrikin melalui peperangan, dan (c) *fay'*; harta yang diperoleh dari kaum musyrikin secara damai. Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 213, dan Al-Mawardi, *al-Hawi al-Kabir* (Beirut: Dar al-Fikr, 1994), vol. X, 433.

[487] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal* (Beirut: Dar al-Kutub, 1986), 21.

[488] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj* (Beirut: Dar al-Ma'arif, 1979), 80.

1. Pendapatan Pajak

a. Kharaj

Secara bahasa, istilah *al-kharaj* dan *al-kharj* memiliki arti sama untuk ”sesuatu yang dikeluarkan oleh sekolompok orang atau komunitas berupa harta selama setahun dengan besaran yang ditetapkan.[489] Menurut Abu Ubaid, *kharaj* merupakan kontrak, sewa menyewa, atau menyerahkan.[490] Hal ini dikarenakan, kebiasaan bangsa Arab yang menyebut penyerahan tanah, rumah atau budak dengan *kharaj* dalam arti pendapatan atau penghasilan.[491] Menurut al-Zujaj, kedua istilah ini bermakna pemberian yang diambil dari harta manusia.[492] Al-Fayruzzabadi mengartikan *kharaj* dengan makna *al-atawah* (pemberian).[493] Al-Mawardi mendefinisikan *kharaj* dengan arti sewa atau pengalihan *(ghallah)*.[494] Bagi Ibnu Atsir, *kharaj* merupakan segala yang diperoleh dari penyerahan atau pengalihan hamba sahaya, perempuan *amat,* dan harta milik.[495]

Dalam al-Qur’an istilah *kharaj* hanya disebutkan satu kali pada surat al-Mu’minun ayat 72. Pada ayat ini disebutkan istilah *kharj* dan *kharaj.* Keduanya bermakna upah atau pahala, dan pahala Allah yang amat banyak.[496] Menurut an-Nisaburi, *kharj* lebih sedikit dalam hal petunjuk berkenaan dengan pemberian manusia lain, sedangkan *kharaj* mengandung arti pemberian Allah yang melimpah kepada manusia lebih baik.[497] Dalam hal ini al-Mawardi mengutip dua pendapat dari al-Kalbi, yaitu *pertama,* rizki Allah di dunia lebih baik, dan *kedua,* pahala Rabb-mu di akhirat lebih baik.[498] Adapun Khatib Syarbini mengartikan *kharj* dengan *ajr* (upah), sedangkan *kharaj* bermakna rizki manusia di dunia dan pahala bagi manusia di akhirat.[499] Bagi Zamakhsyari, *kharj* lebih khusus daripada *kharaj,* sebab rizki yang diberikan oleh manusia lebih sedikit dibandingkan rizki dari Allah yang melimpah. Allah merupakan Maha Pemberi Rizki yang terbaik.[500]

---

[489] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 138.
[490] Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 79.
[491] Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 79.
[492] Lihat Ibn Mundzir, *Lisan al-‘Arab,* 56.
[493] Fayruzzabadi, *Qamus al-Muh{it{,* 183.
[494] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 146.
[495] Muhyiddin al-Husayni, *Syarh al-Qamus al-Musamma Taj al-‘Arus min Jawahir al-Qamus,* (t.p.:t.t.), 31.
[496] Kawthar Abdul Fattah al-Abji, *al-Mabadi’ al-Islamiyah fi al-Kharaj* (Jeddah; King Abdul Aziz University, 1999), 11.
[497] Kawthar Abdul Fattah al-Abji, *al-Mabadi’ al-Islamiyah fi al-Kharaj,* 13.
[498] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 147 dan *al-Nukat wa-al-‘Uyun fi Tafsir* Al-Mawardi *(*Beirut: Dar al-Fikr, 2000), vol. IV, 231.
[499] Kawthar Abdul Fattah al-Abji, *al-Mabadi’ al-Islamiyah fi al-Kharaj,* 13.
[500] Kawthar Abdul Fattah al-Abji, *al-Mabadi’ al-Islamiyah fi al-Kharaj,* 13-14.

Sedangkan dalam pandangan Abu Amr bin ‘Ala, *kharj* dipungut dari diri orang dan *kharaj* dipungut dari tanah.[501]

Secara istilah, “*kharaj”* terkait dengan pembahasan pajak atas tanah. Dalam pandangan al-Mubarrad, *al-kharj* merupakan bentuk *mashdar* yang dinisbatkan kepada penyerahan hamba sahaya, sedangkan *al-kharaj* berasal dari penyerahan tanah.[502] Bagi al-Mawardi, *kharaj* merupakan sesuatu yang diperoleh dari hak-hak yang dibebankan atas penyewaan tanah.[503] Dalam istilah ahli hadits, *kharaj* memiliki makna umum dan khusus. Untuk makna umum, *kharaj* berarti harta publik atau keuangan negara, seperti pada karya Abu Yusuf dan Yahya bin Adam, *Kitab al-Kharaj*, ditemukan lingkup kajiannya tentang *ghanimah, fay’, kharaj, jizyah, ‘ushr,* dan *zakat* yang dikelola pada masa daulah Abbasiyah dan Umayyah.[504] Berdasarkan makna umum ini, Abu Ubaid mengartikan *kharaj* dengan harta *(al-Amwal).*[505] Untuk makna khusus, istilah *kharaj* sebagaimana telah dijelaskan oleh beberapa tokoh di atas.

Secara historis, *kharaj* merupakan pajak atas tanah atau hasil tanah, di mana para pengelola wilayah taklukan harus membayar kepada negara Islam. Dalam catatan Abu Ubaid diinformasikan bahwa ketika tanah Sawad dan wilayah lainnya ditaklukan, pemerintah Islam menjadi pemilik hasil tanah dan para pengelolanya menyewa tanah kepada pemerintah. Para penyewa ini menanami tanah untuk pembayaran tertentu dan memelihara sisa hasil panennya untuk diri mereka.[506] Pada masa ini, para penyewa yang mengelola tanah menjadi penyewa tanah tersebut dan menggantinya dengan membayar pajak berupa *kharaj* kepada pemerintah, sebagaimana yang dilakukan oleh penyewa atau pemegang kontrak atas tanah atau pengelola membayar pajak kepada pemiliknya.[507]

Dengan demikian, bagi Abu Ubaid istilah *kharaj* berbeda dengan pemahaman pajak dalam ekonomi modern sebagai pembayaran wajib warga negara kepada pemerintah untuk membiayai pembelanjaannya. Jadi, *kharaj* adalah pembayaran atau biaya sewa atas nilai guna tanah pertanian.

Kharaj berarti pula sejumlah uang atau biaya yang dibayarkan kepada pemerintah bagi penyewaan tanah dan tanah ini diperoleh melalui

---

[501] Kata *kharaj* dalam terminologi bahasa Arab digunakan untuk nama sewaan atau penggunaan suatu barang atau lahan, seperti hadits باضمان الخراج (apa yang dihasilkan dari sesuatu yang dijual harus diberikan jaminan). Hadits ini termasuk hadits hasan shahih yang diriwayatkan oleh Abu Dawud, Tirmidzi, dan Ibn Majah. Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 148.

[502] Muhammad bin ‘Ali al-Syaukani, *Fath al-Qadir al-Jami’ bayna Fann al-Riwayah wa-al-Dirayah fi ‘Ilm al-Tafsir* (Mesir: Maktabah Dar al-Kutub, 1992), 478.

[503] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 66.

[504] Abu Yusuf*, Kitab al-Kharaj*, 32.

[505] Yahya bin Adam*, Kitab al-Kharaj*, 213.

[506] Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 76.

[507] Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 80.

peperangan dengan non-Muslim yang kemudian dimanfaatkan untuk pengolahan tanah pertanian. Pada awal penerapan *kharaj,* tanah tersebut disewakan kepada para petani yang setiap tahun dibebankan sejumlah pajak dari hasil yang diperolehnya berupa sejumlah uang, dan cara yang sama pula diberikan bagian atas tanah kepada para penyewa, kemudian kebiasaan ini menjadi tradisi yang mapan.

Dalam hal ini, M. Zarra Nezhad[508] memberikan catatan bahwa beberapa peneliti menganggap bahwa *kharaj* (*tribute*) sebagai suatu bentuk penyewaan dengan memberikan hasil yang diperoleh dari jenis tanah ini. Meskipun demikian, istilah "penyewaan" (*rent*) tidak sama dengan pengertian "kontrak sewa" *(rental contract)* sebagai salah satu bagian dari sistem kontrak dalam Islam dengan kondisi yang spesifik.

Para peneliti lain mengklaim bahwa secara eksplisit *kharaj* tidak sama dengan istilah "penyewaan" yang digunakan dalam sistem kontrak Islam. Meskipun demikian, mereka yang sepakat dengan teori ini menilai bahwa istilah "penyewaan" telah digunakan sesuai dengan bentuk-bentuk penyewaan yang diatur dalam Islam. Namun, hal ini memiliki beberapa problem antara lain: *pertama,* lama penyewaan dibatasi sesuai dengan kesepakatan dalam kontrak, meskipun tidak ada yang menilai atas penyewaan tersebut, dan faktanya, suatu kontrak yang tidak secara langsung memberikan pengaruh secara tetap; *kedua,* tingkat atau prosentase *kharaj* dianggap sebagai alat pembuat kebijakan dan nampaknya tidak ada jaminan yang spesifik terkait tingkat nilai yang tidak dapat berubah, sehingga mennjadi salah satu kondisi esiansial bagi suatu kontark penyewaan; dan *ketiga,* seperti diungkapkan Thaba'thaba'i,[509] bagian produksi tanah yang diberikan sebagai sewa dalam pandangan beberapa ahli dianggap tidak sah, meskipun sejak awal telah mencapai kemapanan; jadi, pajak diberikan sebagai suatu bagian atas produk.

Akibatnya, beberapa fuqaha', serperti al-Mawardi[510] dan Abu Ya'la[511] menilai bahwa *kharaj* merupakan suatu penyewaan khusus. Pada teori upah *(the wage theory)* yang kemudian menjadi suatu hukum dalam Islam sejak abad pertama hijriah dan ahli fiqih abad kedua hijriah dapat menerima konsep tersebut, bahkan hal ini menjadi teori penting dalam tradisi hukum.

Lebih lanjut al-Mawardi[51215] mengembangkan gagasannya berdasarkan praktek *kharaj* yang telah ada sebelumnya. *Kharaj* ditetapkan atas otoritas pemerintah baik aspek kuantitatif maupun metode pengumpulannya

---

[508] Secara lengkap dapat dibaca pada M. Zarra Nezhad, "Tribute (Kharaj) as a Tax on Land in Islam" *(International Journal of Islamic Financial Service),* vol. 5, No. 1.

[509] M. Thaba'thaba'i, *Land in Islamic Law* (Iran: t.p., 1984), vol. 2, 137-147.

[510] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 156 dan 167.

[511] Abu Ya'la al-Farra', *Ahkam al-Sulthaniyah* (Kairo: Mushtafa Bab al-Halabi, 1963), 149 dan 188.

[512] 15 Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 148.

berdasarkan situasi tertentu. Meskipun *kharaj* selalu mengalami perubahan setiap saat, namun prinsip yang digunakan dalam setiap kasus adalah pembayaran *kharaj* yang disesuaikan dengan kemampuan ekonomi petani.

Untuk membandingkan *kharaj* dengan transaksi umum lainnya, para fuqaha seperti Abu Ubaid[513] dan al-Sarakhsi[514] juga menerapkan suatu teori atas penetapan jumlah dan metode pengumpulan *kharaj*. Analisis yang dilakukan memberikan konsep bahwa dasar hukum *kharaj* berupa nilai atas tanah, dasar kepemilikan atas tanah, dan nilai produksi bersih termasuk pada praktek *ji'ala* dan zakat. Selain itu, informasi dari Abu Yusuf,[515] al-Sarakhsi,[516] Ibnu Rajab,[517] dan Abu Ya'la[518] mencatat adanya upaya fuqaha' yang berperan dalam pemerintahan saat itu untuk mencari jalan keluar dari persoalan hukum tentang *kharaj,* mencari cara mengembangkan *kharaj* atau pajak yang biasa dan membandingkannya dengan salah satu ketetapan pada bentuk-bentuk kontrak atau pajak dalam Islam. Sebagian dari mereka secara khusus menilai dasar-dasar hukum penetapan *kharaj* yang independen. Kemudian, fuqaha' menetapkan bahwa *kharaj* bersifat independen dan spesifik berupa suatu kontrak atau pajak dalam Islam.

Informasi dari al-Hamadani[519] menyebutkan pula bahwa, kalangan fuqaha' Syi'ah juga menilai bahwa dasar hukum *kharaj* disesuaikan dengan kebiasaan atau tradisi sebelumnya, namun kadang-kadang mereka sering menganalisis dasar hukum *kharaj* berupa suatu "upah" *(wage),* menilainya sebagai pajak umum *(poll tax),* kontrak pertanian, harga tanah, pajak, *ji'ala,* dan *muzara'ah*.

Apapun dasar hukum tentang *kharaj* secara jelas menunjukkan bahwa pajak ini diberikan sebagai hasil dari penyewaan tanah oleh pemerintah, sehingga dinamakan sebagai pajak tanah *(land tax).* Secara faktual, *kharaj* merupakan alat keuangan yang diterapkan pemerintah untuk menggunakan kebijakannya. Bahkan orang yang menilai suatu dasar perdagangan bagi *kharaj* tidak berpikir bahwa sekarang ini *kharaj* dalam istilah pemerintahan sinonim dengan istilah "pertukaran." Jadi, adanya asumsi atas *kharaj* sebagai pajak dan untuk melegalkan suatu pajak baru dengan mengkomparasikan dengan konsep yang telah dikenal sebelumnya.

Dalam sistem perpajakan Islam dan literatur keagamaan, al-T}usi[520] menilai bahwa ketika *kharaj* digunakan secara absolut atau sebanding dengan istilah *fay'* dan *jizyah,* maka *kharaj* secara umum bermakna pajak

[513] Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 99.
[514] Al-Sarakhsi, *al-Mabshut* (Cairo: Dar al-Maktabah, 1324-1331), vol. I, 79-80.
[515] Abu Yusuf*, Kitab al-Kharaj*, 33.
[516] Al-Sarakhsi, *al-Mabshut* (Cairo: Dar al-Maktabah, 1324-1331), vol. I, 81.
[517] Ibn Rajab, *al-Istikhraj li Ahkam al-Kharaj* (Beirut: Dar al-Fikr, 1996), 46.
[518] Abu Ya'la al-Farra', *Ahkam al-Sulthaniyah* (Kairo: Mushtafa Bab al-Halabi, 1963), 189.
[519] Lihat Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 148-149.
[520] Lihat Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 150.

tanah *(land tax),* dan ketika istilah ini digunakan dalam perbandingan makna dengan istilah *muqasamah* (bagian pajak), istilah *kharaj* secara khusus bermakna wilayah *kharaj* (daerah yang dibebani pajak atau sewa atas tanah).

Secara historis, hukum tentang wilayah yang dikuasai secara umum berpengaruh terhadap sistem pajak dalam institusi Islam. Secara komparatif, ditemukan pengaruh secara ektensif sistem pajak yang diterapkan Iran dan Byzantium dalam sistem pajak pemerintahan Islam. Secara khusus, seperti dilaporkan Abu Yusuf[521] dan Ibnu Rajab,[522] pola-pola pajak *kharaj* ditemukan selama jurisdiksi kaum gereja. Sedangkan informasi dari al-Mawardi[523] dan Abu Ya'la[524] dan al-Thabari[525] menunjukkan bahwa pola-pola *kharaj* ini dapat dijumpai pada beberapa literatur yang menegaskan sistem *kharaj* dalam Islam diadopsi dari sistem pajak kerajaan Sasanian.

Karena itu, pada awal kemenangan tentara Islam sistem pajak saat itu berupa cetak biru dalam bentuk suatu "model". Menurut Abu Yusuf,[526] kadang-kadang jumlah dan tingkat pajak dimodifikasi sebagaimana pada tanah Sawad di Irak. Dalam catatan al-Mawardi,[527] Abu Ubaid,[528] dan Abu Yusuf,[529] ketika Sawad dikuasai pada masa khalifah 'Umar bin Khattab, para pasukan menanyakan kepada khalifah untuk membagi tanah pertanian kepada mereka yang disebut dengan *ghanimah*. Namun, ketika berkonsultasi dengan Ali bin Abi Thalib, 'Umar menetapkannya sebagai sumber pendapatan bagi masyarakat Islam dan tidak membagi-bagikan tanah tersebut. Hal ini, sebagaimana dilaporkan al-Mawardi,[530] Abu Yusuf,[531] dan Abu Ubaid,[532] kebijakan ini tentunya membuat para petani dapat memanfaatkan kembali tanah tersebut dan *kharaj* dapat ditarik dari tanah tersebut secara terus-menerus sebagai sumber pendapatan bagi masyarakat Islam.

b. Jizyah

Secara bahasa, menurut al-Mawardi,[533] kata *jizyah* merupakan *isim mushtaq* dari kata *al-jaza'* yang berarti balasan atau kompensasi. Al-

[521] Abu Yusuf*, Kitab al-Kharaj*, 97.
[522] Ibn Rajab, *al-Istikhraj li Ahkam al-Kharaj,* 38.
[523] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 124.
[524] Abu Ya'la al-Farra', *Ahkam al-Sulthaniyah* (Kairo: Mushtafa Bab al-Halabi, 1963), 135.
[525] Al-Thabari, *Tarikh al-Thabari* (Beirut: Dar al-Fikr al-'Arabi, 1987)*,* vol. III, 451.
[526] Abu Yusuf*, Kitab al-Kharaj*, 87.
[527] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 128.
[528] Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 129.
[529] Abu Yusuf*, Kitab al-Kharaj*, 97
[530] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 129.
[531] Abu Yusuf*, Kitab al-Kharaj*, 89.
[532] Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 130.
[533] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah,* 142.

Fayruzabadi[534] dalam *Kamus al-Muhith* menyebutkan bahwa kata *jizyah* (dibaca *kasrah*) berarti pajak bumi yang diambil dari ahli dzimmi dan juga bermakna balasan *(jaza')*. Dalam *Lisan al-'Arab,* Ibnu Mundzir[535] mengartikan *jizyah* sebagai *"al-mukafa'ah 'ala al-shay'"* (penyetaraan atas sesuatu) dan berupa balasan (hukuman). Al-Azhari[536] mengartikan pula *jizyah* sebagai harta yang dibebankan kepada ahli dzimmi, seperti halnya disebutkan pada beberapa hadits yang menunjukkan bahwa *jizyah* merupakan setiap harta yang diambil atas dasar perjanjian dengan ahli kitab, yaitu ahli dzimmi, sebagai bentuk balasan atas jaminan keselmatan mereka.

Bagi Abu Yusuf,[537] *jizyah* merupakan tempat harta *kharaj,* yang kita kenal dengan pajak kepala *(kharaj al-ra's),* seperti dinyatakan Abu Hanifah,*"la yatraku dzimmiy fi dar al-Islam bi ghayri kharaj ra'sihi"* (ahli dzimmi tidak diperangi pada wilayah Islam, kecuali mereka membayar pajak atas kepala). Secara istilah,[538] *jizyah* merupakan pajak atas setiap kepala orang kafir. *Jizyah*[539] ini berarti pula balasan atas kekafiran mereka sebagai bentuk penghinaan atas kekafirannya, atau balasan atas keamanan yang diberikan pemerintahan Islam kepada orang kafir secara sukarela. *Jizyah* ini ditetapkan berdasarkan ketentuan yang tercatat dalam al-Qur'an.[540]

Berdasarkan makna *jizyah* di atas, pemerintahan Islam dapat memperoleh pendapatan yang bersumber dari penduduk non-Muslim *(ahl al-dzimmah)* yang ada di negara Islam sebagai biaya perlindungan yang diberikan kepada mereka. Pajak kepala ini menjadi kewajiban pembayaran bagi setiap warga non-Muslim dari negara Islam dan pemerintah berkewajiban memberikan perlindungan atas kehidupan dan kekayaan serta kebebasan untuk menjalankan agama mereka. Di samping itu, non-Muslim akan dibebaskan dari kewajiban militer dan diberi keamanan sosial.

Untuk kelangsungan pemungutan *jizyah,* maka pemerintah mewajibkan kalangan ahli kitab yang masuk dalam jaminan kaum muslimin untuk membayar *jizyah* atas tiap individu dari mereka sebagai persyaratan dapat

[534] Al-Fayruzabadi, *Kamus al-Muhith,* vol. 4, bagian *"al-jaza'".*

[535] Ibnu Mundzir, *Lisan al-'Arab,* vol. 18, bagian *"jaza",* 1303.

[536] Lebih lanjut dapat dibaca Mahmud Julaid*, Qira'ah fi al-Maliyah al-'Ammah fi al-Islam* (Jeddah: IDB-IRTI, 1995), 42.

[537] Abu Yusuf*, Kitab al-Kharaj*, 132 dan 134.

[538] Al-Mawardi, *al-Hawi al-Kabir*, vol. 18, 327 dan Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 142.

[539] *Jizyah* memiliki 3 (tiga) aspek persamaan dan perbedaan dengan *kharaj* sebagai sumber keuangan negara. Aspek persamaan tersebut, yaitu (1) keduanya diambil dari orang musyrik sebagai bentuk penghinaan sekaligus jaminan keamanan, (2) keduanya bagian dari harta *fay'* yang dibagikan kepada para penerima *fay',* dan (3) keduanya diambil setelah melewati masa satu tahun *(haul)* dan tidak wajib sebelum masa itu lewat. Adapun perbedaannya; (1) *jizyah* ditetapkan oleh nash; *kharaj* ditetapkan berdasarkan ijtihad, (2) jumlah *jizyah* terkecil ditetapkan nash dan jumlah terbesar ditetapkan melalui ijtihad; besar kecilnya *kharaj* ditetapkan ijtihad, dan (3) *jizyah* ditetapkan karena adanya kekafiran dan dihilangkan bila masuk Islam; *kharaj* tetap diambil baik masih kafir maupun telah masuk Islam. Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 143.

[540] Q.S. al-Taubah: 29.

menetap dalam wilayah Islam. Sebagai bentuk pajak, menurut al-Mawardi,[541] pembayar *jizyah* (non-Muslim) akan memperoleh dua hak, yaitu *pertama,* hak untuk tidak diagnggu dan dianiaya, dan *kedua,* hak untuk memperoleh keamanan dari ancaman dalam negeri maupun luar negeri.

Dalam implementasinya, Abu Yusuf[542] menggambarkan praktek *jizyah* ini dituangkan dalam bentuk perjanjian antara Khalid ibn Walid, komandan militer terkemuka pada masa awal Islam, dengan kepala provinsi Hira. Perjanjian Muslim dan non-Muslim diberlakukan dalam bentuk perlindungan pemerintah kepada non-Muslim. Sebagaimana praktek pajak pada masa modern, komunitas non-Muslim akan memperoleh perlindungan dan terjamin hak-hak asasinya sebagaimana komunitas Muslim. Hanya saja, seperti dilaporkan Abu Ubaid,[543] untuk orang tua dan orang miskin terbebas dari kewajiban membayar *jizyah*, namun tetap memperoleh jaminan keamanan sosial, sebagaimana yang telah dipraktekkan 'Umar bin Khattab. Al-Mawardi[544] menambahkan bahwa *jizyah* juga tidak dipungut dari kalangan wanita, anak-anak, orang gila, dan hamba sahaya.

Meskipun secara umum *jizyah* dipungut dari individu non-Muslim, namun beban atas pajak ini hanya dikhususkan bagi mereka yang mampu membayarnya. Dalam hal ini, Abu Yusuf[545] membatasi agar *jizyah* tidak diambil dari kelompok orang fakir dan miskin, apalagi tidak memiliki keterampilan atau pekerjaan, dan juga orang buta dan para pendeta, terkecuali jika mereka memiliki kekayaan. Hal ini dilakukan sebagaimana dilaporkan Abu Ubaid,[546] bahwa 'Umar bin Abdul Aziz menarik pajak kepala atas para pendeta yang kaya sebesar 2 dinar setiap tahun.

Berdasarkan praktek *jizyah* yang dilakukan oleh Nabi dan Khulafa' al-Rasyidun sebelumnya, al-Mawardi menilai *jizyah* sebagai pajak kepala atas non-Muslim dapat dibedakan atas status keagamaannya, sebagaimana diperdebatkan dalam di kalangan fuqaha'.[547] Menurut Madzhab Syafi'i, *jizyah* diambil dari ahli kitab baik orang Arab maupun non-Arab dan tidak dipungut selain kategori ini berdasarkan faktor keagamaan bukan faktor kesukuan. Abu Hanifah berpendapat *jizyah* diambil dari seluruh kelompok ahli kitab, para penyembah berhala dari kelompok non-Arab, tapi tidak dipungut bila mereka berasal dari suku Arab. Imam Malik berpendapat *jizyah* diambil dari setiap orang kafir, baik ahli kitab, penyembah berhala,

[541] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 143.

[542] Abu Yusuf*, Kitab al-Kharaj*, 143.

[543] Lebih jauh dapat dibaca penjelasan Abu Yusuf yang mengutip pendapat Abu Ubaid. Lihat Abu Yusuf*, Kitab al-Kharaj*, 143.

[544] Larangan memungut *jizyah* dari kelompok tersebut, status keagamaan, dan pembebanannya lebih lanjut dapat dibaca Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 144.

[545] Abu Yusuf*, Kitab al-Kharaj*, 122.

[546] Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 32.

[547] Al-Mawardi, *al-Hawi al-Kabir,* vol. 18, hlm 328-329.

orang Arab, maupun non-Arab, tetapi dipungut dari orang kafir Quraish dan ahli kitab yang masih memegang teguh ajarannya yang asli. Adapun Abu Yusuf menilai pemungutan *jizyah* berdasarkan faktor kesukuan bukan faktor keagamaan, sehingga *jizyah* diambil dari kalangan non-Arab baik ahli kitab ataupun penyembah berhala, namun tidak dipungut bila mereka berasal dari bangsa Arab.

Adapun jumlah jizyah yang dibayarkan tidak ada ketentuan yang pasti, seperti diinformasikan al-Mawardi,[548] kecuali beberapa praktek yang pernah dilakukan Nabi, ketika beliau memungutnya dari komunitas Najran dan penganut Majusi, dengan ketentuan setiap 300 orang laki-laki diambil sebesar 300 dinar. Abu Yusuf[549] melaporkan pula bahwa Nabi melakukan perjanjian dengan komunitas Najran pada musim berikutnya dengan ketentuan pembayaran *jizyah* sebesar 200 jubah setiap tahun, meminjamkan kepada kaum Muslim 30 jubah antaran pos, 30 kuda, 30 onta, dan 30 senjata yang dipakai untuk perang. Adapun konsekuensi bagi komunitas Muslim dengan memberikan jaminan keamanan bagi mereka, termasuk keamanan dalam beribadah dan terpeliharanya tempat ibadah.

Abu Yusuf[550] mencatat pula bahwa *jizyah* telah dikumpulkan cukup banyak oleh Nabi. Pada saat itu, misalnya, Nabi memerintahkan kepada Mu'adz untuk memungut satu dinar atau yang sebanding sebagai *jizyah* kepada orang kafir di Yaman. Al-Mawardi[551] mengutip beberapa pandangan madzab atas ketentuan besaran *jizyah.* Abu Hanifah mengelompokkan 3 pembayar *jizyah* secara berbeda; *pertama,* untuk orang kaya dipungut 48 dirham; *kedua,* untuk kalangan menengah diambil 20 dirham; dan *ketiga,* untuk orang fakir diambil 12 dirham. Meskipun Abu Hanifah menetapkan jumlah terkecil dan terbesar dari beban *jizyah* yang harus dibayarkan, namun ia melarang pemerintah untuk berijtihad dalam menetapkan jumlah *jizyah* tersebut. Bagi Imam Malik, jumlah terbesar dan terkecil dari *jizyah* tidak ditentukan serta menyerahkannya kepada ijtihad pemerintah. Adapun menurut Imam Syafi'i, jumlah terkecil sebesar 1 dinar dan tidak boleh kurang dari nilai tersebut. Sedangkan jumlah terbesar *jizyah* tidak dibatasi, melainkan diserahkan kepada ijtihad pemerintah. Hanya saja, pembebanan *jizyah* tersebut berdasarkan pertimbangan keadilan sesuai dengan kondisi masing-masing.

Secara lebih lengkap, sebagaimana pendapat Abu Hanifah, Abu Yusuf[552] menjelaskan besaran *jizyah* tersebut sebagaimana pernah dipraktekkan oleh

[548] Al-Mawardi, *al-Hawi al-Kabir,* vol. 18, hlm 328.

[549] Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 50.

[550] Abu Yusuf*, Kitab al-Kharaj*, 72.

[551] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 109. Pandangan madzhab hukum dan alasan-alasannya tentang besaran jumlah *jizyah* secara lebih lengkap dapat dibaca pada Al-Mawardi, *al-Hawi al-Kabir,* vol. 18, 345-347.

[552] Abu Yusuf*, Kitab al-Kharaj*, 32, dan 35-36.

'Umar bin Khattab dalam mensistematisasikan struktur dan besaran *jizyah.* Pada saat tanah Sawad telah dikuasai pemerintahan Islam, 'Umar mengutus Utsman bin Hunaif, untuk meninjau ulang prospek pembebanan *kharaj* dan *jizyah* atas *ahl al-z{immah* yang tinggal di tanah Sawad. Kemudian ditetapkan besaran *jizyah* kepada ahli dzimmi, kecuali anak-anak dan wanita, sesuai kemampuan masing-masing, yaitu pertama, 12 dirham (setiap tahun) bagi para pekerja manual dan orang miskin, pembajak tanah, petani dan sebagainya; kedua, 24 dirham atas kelompok berpenghasilan menengah; dan ketiga, 48 dirham atas orang kaya, seperti pedagang pakaian, pemilik kebun, pedagang umum dan lainnya yang memiliki pekerjaan dan berdagang.

Dalam pandangan Abu Ubaid,[553] besaran *jizyah* ditetapkan oleh pemerintah karena tidak ada ketetapan dari Nabi dengan mempertimbangkan aspek keadilan dan keuangan negara, yaitu tidak terlalu tinggi yang akan menimbulkan beban atas para pembayar pajak dan tidak terlalu rendah yang akan menyebabkan kerugian bagi keuangan negara.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa penetapan *jizyah* sebagai bentuk pajak harus mempertimbangkan aspek keadilan yang memperhatikan tingkat ekonomi, aspek kemudahan, dan kondisi keuangan negara. Sebagai contoh, seperti diinformasikan Abu Ubaid,[554] Nabi memerintahkan untuk menerima pakaian sebagai pengganti uang tunai. Dengan kata lain, benda atau barang apapun yang bernilai sama dapat menggantikan uang tunai dalam membayar pajak.

Pada masa 'Umar bin Abdul Aziz, praktek pajak seperti ini pernah dilakukan pula ketika ia mengirim surat kepada seorang gubernur provinsi terkait pemungutan *jizyah.* [555] Surat tersebut berisi tentang *jizyah* yang harus dipungut dari orang-orang yang cenderung memeluk Islam. Namun, kamu harus membebaskan mereka yang tak mampu membayar dan mendorong masyarakat agar memperbaiki dan membajak tanah mereka, karena tanah yang dikelola menambah kebahagiaan mereka dan memperkuat energi mereka untuk berperang melawan musuh. Saya ingin agar kamu meneliti status setiap dan masing-masing indvidu di antara kaum *dzimmi,* dan terhadap orang yang kamu temukan sangat tua dan lemah dalam mencari penghidupan, maka alokasikanlah uang bagi masing-masing jika diperlukan, untuk meringankan kesulitan keuangan mereka.

Adapun syarat-syarat penetapan *jizyah,* menurut al-Mawardi ada 2 (dua) syarat, yaitu syarat wajib dan syarat sunnah.[556] Syarat wajib ada 6 macam, yaitu; (1) orang kafir tidak boleh mencela dan memalsukan al-

[553] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 45.
[554] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 45.
[555] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 50.
[556] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 135.

Qur'an, (2) tidak boleh mendustakan dan mencela Rasulullah SAW., (3) tidak boleh menghina dan mencela agama Islam, (4) tidak menzinai dan menikah dengan wanita muslimah, (5) tidak boleh mengganggu agama dan harta orang muslim, dan (6) tidak boleh memberikan bantuan kepada musuh negara Islam dan bekerja sama dengan orang kaya dari kalangan mereka. Sedangkan syarat sunnah ada 6 macam, yaitu (1) mengubah cara pakaian mereka yang berbeda dengan pakaian kaum muslimin, (2) tidak mendirikan bangunan yang lebih tinggi dari bangunan miliki kaum muslimin, atau paling tidak sama tingginya, (3) kaum muslimin tidak mendengarkan bunyi lonceng, pembacaan kitab, dan diskusi ajaran agama mereka, (4) tidak meminum khamar secara terang-terangan, tidak menampakkan salib, dan ternak babi mereka, (5) tidak menampakkan acara penguburan mayat dan ratapan tangisan mereka, dan (6) tidak mengendarai kuda perang, namun boleh mengendarai bagal dan himar.

Sebagai catatan, al-Mawardi[557] menegaskan bahwa semua bentuk perjanjian dengan kaum kafir harus dicatat dalam administrasi negara sebagai bahan rujukan apabila suatu saat terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh mereka. Bentuk-bentuk perjanjiannya bersifat relatif tergantung dari kesepakatan yang dilakukan kedua belah pihak. Adapun pembebanan *jizyah* hanya dibayarkan satu kali dalam satu tahun dengan hitungan tahun hijriah.

Dalam konteks hubungan antar bangsa, al-Mawardi[558] menjelaskan pula pembayaran *jizyah* bagi non-Muslim yang negaranya memiliki ikatan perjanjian damai dengan kaum muslimin dengan mempertimbangkan masa menetap di wilayah Islam. Jika ia memasuki negara Islam, maka dapat menetap selama 4 bulan secara aman dan terjamin pula nyawa dan hartanya, sedangkan jika menetap sampai 1 tahun ia dibebankan membayar *jizyah.* Adapun jika non-Muslim menetap antara 4 bulan hingga 1 tahun, dapat diberlakukan pembebanan ataupun pembebasan membayar *jizyah,* namun tidak boleh diganggu juga tidak patut dibela.

Ketika terjadi pelanggaran atas perjanjian yang disepakati, misalnya kafir *mu'ahad* dan ahli dzimmi menentang dan berperang melawan kaum muslimin, maka terjadi perubahan status menjadi kafir *h{arbi* yang wajib diperangi. Mereka yang terlibat dapat dibunuh, sedangkan non-Muslim yang tidak terlibat dipertimbangkan statusnya berdasarkan sikap persetujuan atau penolakan atas kelompok mereka. Ahli z{immi yang menolak untuk membayar *jizyah* merupakan pelanggaran atas perjanjian damai yang telah disepakati. Bagi Abu Hanifah, perjanjian damai menjadi batal dan *jizyah* dipungut secara paksa dari mereka, seperti kewajiban membayar utang, kecuali jika mereka bergabung dengan *dar harb* (negara musuh).

[557] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 136.
[558] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 137.

Konsekuensi lainnya adalah minoritas non-Muslim dilarang mendirikan rumah peribadatan dan gereja baru di negara Islam, dan jika menentang maka bangunannya diruntuhkan, kecuali hanya sebatas memperbaiki rumah peribadatan atau gereja yang hancur atau berusia tua maka diperbolehkan. Di samping itu, minoritas non-Muslim yang membatalkan perjanjian damai dilarang untuk dibunuh, merampas harta mereka sebagai ghanimah, ataupun menawan kalangan anak-anak, kecuali jika mereka melakukan peperangan. Meskipun demikian, non-Muslim harus dikeluarkan dari wilayah Islam secara damai hingga mereka memperoleh tempat tinggal di wilayah musuh terdekat. Jika mereka menolak untuk keluar dari wilayah Islam, maka dapat dilakukan pemaksaan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa *jizyah* sebagai sumber pendapat negara atas pajak yang ditarik dari kelompok non-Muslim dilakukan dengan mempertimbangkan prinsip keadilan secara ekonomi, prinsip kemudahan dalam pembayaran, dan prinsip administrasi keuangan negara. Sebagai pajak kepala, *jizyah* merupakan bentuk jaminan keamanan atas nyawa dan harta mereka sebagai implementasi dari bentuk perjanjian damai antara kedua negara. Apabila terjadi pelanggaran yang dilakukan minoritas non-Muslim atas perjanjian damai yang disepakati, selama mereka tidak mengangkat senjata untuk berperang melawan negara Islam, mereka difasilitasi secara damai dan dikembalikan ke wilayah musuh terdekat. Intinya, *jizyah* dapat digunakan oleh pemerintah baik untuk menjalankan roda pemerintahan maupun untuk kepentingan mensejahterakan kaum muslimin.

2. Pendapatan non-Pajak

a. Fay'

Pada bagian ini akan dibahas tentang *fay'* untuk makna khusus, yaitu tanah *fay'* yang dikenai pajak, sesuai dengan pengelompokan pada pendapatan jenis pajak. Namun sebelumnya, akan dijelaskan lebih dulu mengenai makna umum harta *fay',* alokasi dan distribusinya oleh negara.

Al-Mawardi[559] menguraikan bahwa secara bahasa *fay'* bermakna *al-ruju'* (kembali) sebagaimana maksud ayat *"...hatta tafi' ila amr Allah"*[560]. Ibn Mundzir[561] mengartikan pula *al-fay'* dengan *al-ruju' ila al-syai'* (mengembalikan sesuatu). Al-Fairuzzabadi[562] mengartikan *fay'* (kembali), bentuk pluralnya *afya' wa fuyu'*, seperti pada kata *"ma kana syamsan fayansakhahu al-dzill"* (matahari mencapai teriknya kemudian terbenam tertutup awan). *Fay'* berarti pula *ghanimah* dan *kharaj*.

[559] Al-Mawardi, *al-Hawi al-Kabir*, vol. X, 425.
[560] Q.S. al-Hujurat: 9.
[561] Ibn Mundzir, *Lisan al-'Arab* (Mesir: Dar al-Mishriyah, t.t.), 130.
[562] Al-Fairuzzabadi, *al-Qamus al-Muhith, Bab Hamzah Fashl al-fa'*.

Dalam perkembangannya, makna *fay'* ini semakin berkembang luas dan bertentangan, berupa harta yang diperoleh dari musuh dengan jalan perang maupun damai. Al-Mawardi[563] sendiri menyetujui bahwa secara fiqh, *fay'* merupakan seluruh harta yang didapat dari musuh tanpa peperangan. Abu Ubaid[564] mengartikan secara luas, bahwa *fay'* merupakan harta yang diterima dari musuh, baik dalam bentuk harta yang tak bergerak seperti tanah dan pajak yang dikenakan pada tanah tersebut *(kharaj),* pajak kepala *(jizyah),* dan bea cukai yang dikenakan dari para pedagang non-Muslim. Dengan kata lain, harta *fay'* mencakup kharaj dan jizyah, atau harta yang tidak termasuk kategori zakat dan *ghanimah.*

Dalam pengelolaannya, negara memiliki kewenangan yang luas terkait harta *fay'* ini. Al-Mawardi memberikan pandangan beberapa tokoh Madzhab terkait dengan penggunaan harta *fay'* ini. Abu Hanifah berpendapat bahwa harta *fay'* ini digunakan untuk berbagai bentuk kemaslahatan dan tidak didistribusikan menjadi 5 bagian sebagaimana Nabi pernah melakukannya. Imam Malik menyetujui harta *fay*' dibagi menjadi 5 (lima) bagian, yaitu satu bagian untuk ahli *khums* (Rasulullah Saw.), sedangkan 4 (empat) bagian sisanya tidak ditentukan.[565]

Al-Ghazali[566] menetapkan bahwa harta *fay'* sebagai *amwal al-mashlahah* merupakan pendapatan negara yang digunakan untuk kesejahteraan publik. Dalam hal ini, bagi al-Mawardi ada dua pendapat;[567] yaitu dimanfaatkan bagi perlindungan dan perlawanan terhadap musuh, dan seluruh harta *fay'* digunakan untuk kemaslahatan umum, seperti gaji tentara, biaya peperangan, dan sebagainya yang bertujuan menegakkan agama Islam dan menciptakan kemashlahatan kaum muslimin.

Secara hukum, bagi al-Mawardi,[568] *fay'* merupakan semua harta yang diperoleh kaum muslimin dari orang-orang musyrik dengan sukarela tanpa melalui peperangan. Dari pengertian di atas tampak bahwa *fay'* dan *ghanimah* memiliki persamaan dan perbedaan. Persamaannya adalah bahwa keduanya didapat dari kaum musyrik atau kafir, sedangkan perbedaannya adalah kalau *fay'* diambil secara suka rela (Q.S. al-Hasyr ayat 7), tapi kalau *ghanimah* diambil secara paksa (Q.S. al-Anfal ayat 41).

Pada intinya, *fay'* diartikan sebagai harta benda yang diperoleh dari musuh tanpa peperangan. Tapi, bagi al-Mawardi,[569] semua jenis harta diluar *ghanimah* dan zakat digolongkan sebagai *fay'*. Jenis-jenis *fay'* itu adalah; (a) jizyah (pajak atas orang-orang Yahudi dan Nasrani), (b) upeti

---

563 Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 126.
564 Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 23.
565 Al-Mawardi, *al-Hawi al-Kabir*, vol. X, 429.
566 Al-Ghazali, 1*lhya' 'Ulum al-Din (*Beirut: Dar al-Nadwah, t.t.), vol. I, 135
567 Al-Mawardi, *al-Hawi al-Kabir*, vol. X, 431-432.
568 Al-Mawardi, *al-Hawi al-Kabir*, vol. X, 426.
569 Al-Mawardi, *al-Hawi al-Kabir*, vol. X, 427-428.

tahunan dari musuh yang ditaklukan, (c) hadiah-hadiah yang diperuntukkan kepada kepala negara, (d) bea cukai atau pajak perdagangan lintas negara, (e) hukuman-hukuman denda, (f) harta-harta yang tak bertuan, (g) harta peninggalan yang tak mempunyai ahli waris, dan (h) harta sitaan, piutang ataupun harta titipan yang tidak diketahui lagi siapa pemiliknya.

Adapun pendistribusian harta *fay'* sebagaimana dijelaskan penggunaannya dalam surat al-Hasyr ayat 7, dikelompokkan menjadi 2 (dua) bagian oleh al-Mawardi:[570]

1) Bagian pertama*, seperlima* digunakan secara merata untuk; (1) Nabi Muhammad Saw. memanfaatkan bagiannya tersebut untuk kepentingan dirinya sendiri, keluarganya dan kepentingan kaum muslimin; (2) sanak kerabat Rasulullah, yaitu keturunan dari Bani Hasyim dan Abdul Muthalib; (3) anak-anak yatim dari kalangan orang-orang miskin. Anak yatim adalah anak-anak yang ditinggal mati ayahnya ketika ia masih kecil. Tidak ada bedanya dalam hal ini antara anak laki-laki dan anak perempuan. Anak-anak yatim yang sudah dewasa menurut al-Mawardi tidak mendapat bagian; (4) orang-orang miskin. Mereka adalah para penerima *fay'* yang tidak mampu memenuhi kebutuhan ekonomi secara standar, meskipun mereka memiliki pekerjaan; dan (5) Ibnu sabil, yaitu orang yang tidak mempunyai perbekalan dalam perjalanannya. Ibnu sabil diberi bagian ini manakala perjalanan yang mereka lakukan bukan perjalanan yang dilarang oleh ajaran Islam. Mereka diberi *fay'* sebesar yang mereka perlukan dalam perjalanan.
2) Bagian kedua sebesar *empat perlima* dapat digunakan untuk gaji tentara atau biaya perang dan untuk kesejahteraan kaum muslimin.

Demikian penting pendapatan negara yang bersumber dari *fay'* yang digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan pemerintah, khususnya untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini, makna *fay'* akan difokuskan pada pembahasan sekitar tanah, termasuk tanah pertanian yang didalamnya mengandung unsur pajak yang dapat ditarik oleh pemerintah baik untuk pelaksanaan proyek-proyek pemerintah maupun kesejahteraan umum.

Pada intinya, menurut al-Mawardi,[571] masalah *fay'* bersumber dari berbagai jenis rampasan perang, salah satunya berupa tanah. Tanah yang dikuasai oleh kaum muslimin dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu: (1) diperoleh dengan cara kekerasan dan pemaksaan; (2) diperoleh secara mudah tanpa kesulitan; dan (3) diperoleh melalui perjanjian damai.

Pertama, tanah yang diperoleh dengan cara kekerasan dan pemaksaaan. Fuqaha' berbeda pendapat setelah tanah ini dikuasai kaum muslimin. Imam

[570] Al-Mawardi, *al-Hawi al-Kabir*, vol. X, 431-433.

[571] Menurut Al-Mawardi, rampasan perang terdiri dari 4 (empat) jenis, yaitu tawanan tentara, tawanan anak-anak dan wanita, tanah, dan harta. Lebih lanjut baca Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah,* 131-141.

Syafi'i[572] berpendapat bahwa tanah itu menjadi rampasan perang yang dibagikan kepada para tentara, kecuali jika mereka merelakan untuk tidak mengambilnya, tanah ini berubah menjadi tanah wakaf untuk kepentingan umum. Imam Malik[573] menegaskan bila tanah ini menjadi tanah wakaf dan tidak boleh dibagikan kepada para tentara.

Imam Abu Hanifah[574] menyatakan bahwa status tanah ini diserahkan *kepada* kebijakan pemerintah berupa: (1) membagikan kepada tentara yang turut berjuang sehingga statusnya menjadi tanah *'ushr;* (2) mengembalikan kepada orang kafir dan menetapkan *kharaj* atas tanah tersebut sehingga menjadi tanah *kharaj,* dan status mereka menjadi *ahl al-dzimmi*; (3) menjadi tanah wakaf untuk kepentingan umum kaum muslimin dan statusnya menjadi *dar al-Islam.* Dalam pandangan Yahya bin Adam,[575] tanah yang dikuasai ini dapat digunakan sebagai sebagai sumber pendapatan tetap dengan menyerahkan kembali kepada pemiliknya semula.

Berdasarkan perbedaan pendapat di atas dapat dikemukakan bahwa status tanah yang dikuasai oleh tentara Muslim menjadi tanah *fay'* yang menjadi milik negara, kemudian dapat didistribusikan kepada para tentara, dikembalikan kepada pemiliknya dengan adanya pembayaran pajak tanah, atau digunakan sebagai tanah wakaf untuk kepentingan umat. Meskipun demikian, Abu Ubaid[576] melaporkan bahwa hanya tanah Khaibar yang dibagi-bagikan secara merata kepada para tentara. Abu Yusuf[57730] juga memberikan catatan bahwa pada masa pemerintahan 'Umar bin Khattab, tanah-tanah di luar semenanjung Arabia pada umumnya diserahkan ke tangan para pemiliknya. Begitu juga tanah Irak, Syria dan Mesir diserahkan kepada pemiliknya untuk ditanami dan membayar pajak *kharaj* kepada negara. Keputusan 'Umar untuk menyerahkan tanah taklukan tersebut kepada para pemiliknya, meskipun berbeda pendapat dengan sahabat lainnya, bertujuan sebagai sumber pendapatan negara yang permanen. Abu Ubaid[578] menilai keputusan 'Umar tersebut sesuai petunjuk al-Qur'an (Q.S. al-Hashr:7) setelah dimusyawarahkan dengan para sahabat, dan digunakan untuk kesejahteraan masyarakat.

---

[572] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 137.

[573] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 137

[574] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 137. Secara rasional, Abu Yusuf menilai bahwa kebijakan terbaik pemerintah adalah mengembalikan tanah tersebut kepada pemiliknya (kaum musyrik) dan menetapkan pajak *kharaj* sebagai sumber pendapatan permanen bagi seluruh kaum Muslim. Hal ini dipahami agar kaum muslimin memperoleh pendapatan sepanjang tahun dari tanah ini, daripada dibagi-bagikan kepada tentara yang memungkinkan nilai manfaat dari tanah ini akan berkurang.

[575] Yahya bin Adam, *Kitab al-Kharaj,* 19.

[576] Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 62

[577] 30 Bagi Abu Yusuf, seluruh kaum Muslim memiliki hak yang sama terhadap tanah tersebut sesuai dengan petunjuk al-Qur'an. Hal ini bermakna pula adanya hak seluruh penduduk pada masa itu dan berikutnya. Abu Yusuf*, Kitab al-Kharaj*, 24, 26

[578] Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 65-66

Dengan demikian, dilihat dari politik ekonomi negara, penyerahan kembali tanah *fay'* kepada pemiliknya dan menetapkan pajak atas tanah ini dapat menciptakan sumber pendapatan baru yang dapat digunakan untuk masa itu dan berikutnya, sehingga negara memiliki sumber-sumber pendapatan yang baru untuk menambah kas negara. Secara rasional, hasil dari pajak atas tanah *fay'* akan menghasilkan pendapatan yang lebih besar bagi kas negara, sebaliknya jika tanah ini dibagi-bagikan dan menjadikannya tanah *'ushr* akan mendatangkan kerugian bagi kas negara, sebab nilai *'ushr* lebih rendah daripada *kharaj*.

Kedua, tanah yang dimiliki secara mudah tanpa kesulitan oleh kaum muslimin disebabkan orang-orang kafir meninggalkan tanah dan tempat tinggal mereka. Menurut al-Mawardi,[579] tanah ini berubah statusnya menjadi tanah wakaf. Pendapat lain menunjukkan perlunya penetapan pemerintah atas status tanah itu menjadi tanah wakaf, dan dibebankan kepada pengelola tanah itu, muslim maupun kafir mu'ahad, untuk membayar *kharaj* sebagai bentuk penyewaan atas tanah tersebut, yang dilakukan bersamaan dengan pembayaran '*ushr* (sepersepuluh) atas hasil tanaman dan buah-buahan. Bagi Abu Hanifah,[580] pembayaran *'ushr* dan seperlima atas tanah dan hasil tanaman tidak dapat dilakukan bersama, sebab pembebanan kewajiban *kharaj* telah menghapus kewajiban membayar *'ushr* karena status tanah menjadi *dar Islam.*

Ketiga, tanah yang diperoleh melalui jalur perjanjian damai, dan bagi kaum kafir tetap dikenai pembebanan *kharaj* atas tanah itu. Menurut al-Mawardi[581] ada 2 (dua) kemungkinan; (1) berdamai dengan kaum kafir dengan syarat tanah itu menjadi milik kaum muslimin. Tanah ini berubah status menjadi tanah wakaf dari *dar Islam,* tidak boleh dijual atau digadaikan, dan dibebankan *kharaj* sebagai bentuk penyewaan atas tanah itu meskipun kepemilikannya berubah dan mereka masuk Islam; dan (2) berdamai dengan kaum kafir dengan syarat tanah itu tetap menjadi milik mereka dan dibebankan *kharaj* atas tanah tersebut (selama belum masuk Islam). *Kharaj* ini statusnya seperti *jizyah*. Tanah ini dapat dijual atau digadaikan dengan status tanah tetap sebagai *dar 'ahd.*

Bagi Abu Hanifah,[582] adanya perdamaian menyebabkan status tanah menjadi *dar Islam* dan mereka sebagai *ahl al-dzimmah* yang dikenai *jizyah.* Jika terjadi pelanggaran atas perjanjian damai yang telah dilakukan, menurut Imam Syafi'i,[583] tanah ini tetap berada dalam statusnya jika kaum kafir mengakui sebagai pemiliki tanah, dan sebaliknya jika mereka tidak

[579] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 137-138.
[580] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 138. Baca pula Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 27.
[581] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 138. Baca pula Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 27.
[582] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 138.
[583] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 138-139. Baca juga Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 69.

mengakuinya, status tanah ini menjadi *dar al-harb.* Abu Hanifah[584] menilai status tanah ini bagian dari *dar Islam* dengan syarat ada individu muslim atau perkampungan muslim, sehingga mereka dianggap sebagai pemberontak. Sebaliknya, status tanah ini sebagai *dar harb* bila tidah ada individu muslim atau perkampungan muslim didalamnya. Adapun menurut Abu Yusuf dan Muhammad al-Syaibani,[585] status tanah ini menjadi *dar harb* baik ada atau tidak ada individu muslim ataupun komunitas muslim yang mendiami tanah tersebut.

b. Ghanimah

Berbeda dengan *fay',* harta rampasan perang atau *ghanimah* memiliki berbagai jenis harta dan hukum tersendiri. Secara bahasa, *ghanimah* berasal dari kata *ghanama-ghanimat* yang berarti memperoleh jarahan (rampasan perang),[586] atau harta *fay'* dan keuntungan atas sesuatu secara mudah.[587] Istilah ini terkadang disamakan pula dengan istilah *fay',* sebab keduanya bermakna harta yang diperoleh dari musuh. Secara umum, menurut Mahmud Julayd,[588] *ghanimah* merupakan harta rampasan perang seperti ayat *"wa'lamu annama ghanimtum"* (QS. Al-Anfal:41) yang turun setelah peperangan Badar. Perbedaannya, menurut Yahya bin Adam,[589] *ghanimah* merujuk pada sesuatu yang dimiliki kaum muslim melalui peperangan sehingga memperoleh keuntungan (QS. Al-Anfal:1), sedangkan *fay'* bermakna harta yang diperoleh kaum Muslim dari musuh melalui cara damai atau termasuk didalamnya *jizyah dan kharaj* (QS. Al-H{asr:6).

Pada hakikatnya, *ghanimah* merupakan *anfal* (QS. Al-Anfal:1). Dalam pandangan Mujahid dan Ibnu 'Abbas, kata *anfal* pada ayat ini bermakna *ghanimah. Al-anfal* (yang telah dirampas atau dikuasai oleh seorang imam) adalah segala sesuatu yang dikuasakan kepadanya dari harta orang kafir, baik sebelum atau sesudah peperangan. Karena itu, menurut Abdul Qadim Zallum, *ghanimah* dan *anfal* adalah sama, yaitu segala sesuatu yang dikuasai tentara Muslim dari harta musuh melalui peperangan di medan perang. Harta tersebut bisa berupa uang, senjata, barang-barang dagangan, bahan pangan, dan lain-lain.[590]

Secara istilah *ghanimah* merupakan harta yang diperoleh kaum Muslimin dari musuh melalui peperangan dan harta ini bagian dari salah satu sumber utama pendapatan negara Islam. Dalam pandangan Abu

---

[584] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 138-139.
[585] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 138-139.
[586] Munawwir A.F. dan Adib Bisri, *Kamus al-Bisri,* 548.
[587] Al-Fayruzzabadi, *Qamus al-Muhith,* bab *mim* bagian huruf *ghin,* dengan kata kunci *al-ghanam".*
[588] Mahmud Julayd, *Qira'ah fi al-Maliyat al-'Ammah fi al-Islam,* 31.
[589] Yahya bin Adam, *Kitab al-Kharaj*, 121.
[590] Abdul Qadim Zallum, *al-Amwal fi al-Dawlah al-Khilafah* (Malaysia: Dar al-'Ilmi, 1988), 25.

Yusuf,[591] *ghanimah* merupakan harta yang diperoleh kaum Muslim dari musuh melalui peperangan dan kekerasan dengan mengerahkan pasukan, kuda-kuda, dan unta perang yang memunculkan rasa takut dalam hati kaum Musyrikin. Karena itu, *ghanimah* diperoleh dengan melakukan tindakan-tindakan kemiliteran seperti menembak atau mengepung, sedangkan harta yang diambil kaum Muslim tanpa peperangan dan kekerasan dinamakan *fay'*.

Bagi al-Mawardi,[592] *ghanimah* dan *fay'* memiliki dua perbedaan, yaitu harta *fay'* diperoleh dengan cara damai dan harta *ghanimah* diperoleh dengan kekerasan (perang). Jadi, *fay'* merujuk pada setiap harta yang berasal dari kaum Musyrik secara sukarela tanpa peperangan dan tanpa pengerahan pasukan berkuda dan unta; atau kesempurnaan pemberian, jizyah, dan '*ushr* dari barang dagangan musuh, dan faktor penyebab adanya pembayaran *kharaj*. Pada prakteknya, demikian dinyatakan al-Mawardi,[593] *ghanimah* terdiri dari tawanan tentara, tawanan anak-anak dan wanita, tanah, dan harta.

Jenis pertama, tawanan tentara, yaitu tentara musuh yang tertangkap hidup-hidup. Dalam pandangan Syafi'i,[594] kepala negara atau petugas yang berwenang memimpin jihad harus bertindak secara adil dan tepat bila musuh memilih posisi kekafiran, yaitu dapat memilih untuk membunuhnya, menjadikan hamba sahaya, menerima tebusan dengan harta atau tawanan kaum muslimin, atau memberikan amnesti secara cuma-cuma tanpa adanya tebusan. Jika musuh memilih masuk Islam, maka dapat memilih tiga pilihan lainnya.

Dalam pandangan Malik,[595] pemimpin jihad dapat memilih tiga hal, yaitu membunuh, menjadikan hamba sahaya atau menebusnya dengan sesama tawanan tanpa harta, dan tidak memberikan amnesti secara cuma-cuma. Sebagaimana Syafi'i dan Maliki, Abu Hanifah[596] menawarkan tiga alternatif, yaitu membunuh atau menjadikan sebagai hamba sahaya, dan tidak berwenang memberikan amnesti secara cuma-cuma, atau menerima tebusan dengan harta. Dalam al-Qur'an telah diatur terkait dengan pemberian amnesti tanpa syarat dan tanpa tebusan (Q.S. Muhammad:4).

Adapun bagi tawanan yang berusia tua dan lemah karena penyakit berat, atau tidak ikut berperang seperti pendeta dan biarawan, mereka diperlakukan sama seperti tawanan lain dengan catatan mereka terlibat dalam memberikan pemikiran atau mendorong untuk berperang dengan kaum muslim. Namun, jika mereka tidak terlibat maka ada dua pendapat.[597]

[591] Abu Yusuf*, Kitab al-Kharaj*, 48.
[592] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 121.
[593] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 122.
[594] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 122.
[595] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 123.
[596] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 124.
[597] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 127. Dalam hal ini, Al-Mawardi tidak mencatatkan dua pendapat tersebut.

Jenis kedua, tawanan wanita dan anak-anak. Al-Mawardi[598] berpendapat bahwa kedua tawanan ini tidak boleh dibunuh bila berasal dari Ahli Kitab, karena Nabi Muhammad Saw. melarang membunuh wanita dan anak-anak. Kedua tawanan ini menjadi hamba sahaya dan dibagikan kepada tentara sebagai harta ramparan perang. Adapun bila mereka dari kalangan non-Ahli Kitab dan menolak masuk Islam, maka menurut Syafi'i[599] dapat dibunuh. Abu Hanifah[600] berpendapat bahwa wanita itu dijadikan hamba sahaya dengan catatan tidak dipisahkan dengan anaknya yang masih kecil.

Secara teknis, al-Mawardi[601] cukup rinci menjelaskan status tawanan tersebut. Untuk tawanan yang ditebus dengan sejumlah uang sama halnya dengan jual beli dan hasil tebusannya masuk ke dalam harta *ghanimah* tanpa memerlukan persetujuan dari para tentara yang memperoleh *ghanimah.* Adapun jika tawanan tersebut sebagai media pertukaran tentara Muslim yang ditangkap musuh, maka para tentara akan memperoleh pengganti dari harta yang bersumber dari dana kepentingan umum.

Berbeda dengan status penebusan tawanan, maka kebijakan amnesti dari kepala negara harus memeperoleh persetujuan dari para tentara yang memperoleh ghanimah, kecuali mereka merelakan haknya atau memperoleh pengganti harta. Adapun bila amnesti bertujuan untuk kepentingan umum, penggantian harta bersumber dari dana kepentingan umum, sedangkan untuk kepentingan pribadi, maka harus mengganti nilainya dengan harta pribadi.[602]

Jenis ketiga*,* tanah yang dikuasai oleh kaum Muslim. Menurut al-Mawardi,[603] tanah ini dikelompokkan menjadi tiga macam, yaitu pertama*,* tanah yang dikuasai tentara Muslim dari musuh dengan kekerasan dan pemaksaan. Menurut Syafi'i, tanah ini menjadi harta rampasan perang yang dibagikan kepada para tentara. Malik berpendapat, harta ini menjadi tanah wakaf dan tidak boleh dibagikan kepada para tentara. Adapun Abu Hanifah memberikan tiga alternatif atas kebijakan khalifah atas tanah tersebut untuk dibagikan kepada para tentara dan statusnya menjadi tanah *'ushr,* atau mengembalikan tanah itu kepada kaum Musyrik *(ahl dzimmah)* dan statusnya menjadi tanah *kharaj,* ataupun dijadikan tanah wakaf untuk kepentingan umum. Kedua*,* tanah yang dimiliki dari musuh tanpa peperangan dan status tanah ini menjadi tanah wakaf. Pendapat lain menyebutkan tanah itu tidak dapat berubah status menjadi tanah wakaf sebelum ditetapkan oleh pemerintah. Karena itu, kewajiban atas tanah ini adalah membayar *kharaj*

[598] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 128. Lihat pula Abu Yusuf*, Kitab al-Kharaj*, 39.
[599] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 128.
[600] Abu Yusuf*, Kitab al-Kharaj*, 41.
[601] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 129.
[602] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 129. Bandingkan dengan Abu Yusuf*, Kitab al-Kharaj*, 40.
[603] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 129. Bandingkan dengan Yahya bin Adam*, Kitab al-Kharaj*, 203.

sekaligus membayar ‘ushr. Sedangkan Abu Hanifah menilai dua kewajiban tersebut tidak dapat dibebankan bersama, sehingga hanya kewajiban *kharaj* (membayar seperlima) saja yang ditunaikan. Ketiga, tanah itu dikuasai kaum Muslim dengan perjanjian damai, dan tanah itu tetap digunakan kaum Musyrik dengan pembebanan kewajiban *kharaj*. Adapun ketentuannya adalah: (1) jika berdamai dengan musuh dan disyaratkan menjadi milik kaum Muslim, maka tanah itu menjadi tanah wakaf dari *dar Islam* dan kaum Musyrik berstatus sebagai *kafir mu'ahad* yang tetap dibebankan membayar *kharaj* (sewa atas tanah), dan (2) berdamai dengan musuh dan tanah tetap dimiliki oleh mereka dengan kewajiban membayar *kharaj*.[604]

Jenis keempat, harta yang berubah status kepemilikannya, yaitu harta *ghanimah*. Pada masa Nabi, jenis harta ini menjadi milik beliau sebagai kepala negara dan dibagikan sesuai dengan kebijakannya.[605] Secara teknis berdasarkan QS. al-Anfal ayat 41, *ghanimah* menjadi hak seluruh kaum muslimin dengan pembagian seperlima adalah milik negara (untuk Allah dan Rasul-Nya, kerabat Rasul yaitu Bani Hasyim dan Bani Muthalib, anak yatim, fakir miskin, dan ibnu sabil) dan empat perlima dibagikan kepada para tentara yang berjuang.[606]

Bagian seperlima *(khumus)* dari seluruh nilai *ghanimah* diperuntukkan bagi pembelanjaan negara (baitul mal). Namun, *khumus* bukanlah termasuk pendapatan penuh negara, karena diperuntukkan hanya bagi manfaat tertentu, yaitu negara (Allah dan Rasul-Nya, kerabat Rasul, anak yatim, fakir miskin, dan ibnu sabil). Dari seperlima *ghanimah* ini, seperlimanya pula disediakan untuk di jalan Allah dan nabi, sisanya jelas diperuntukkan bagi kategori manfaat tertentu.[607] Hal ini menunjukkan bahwa negara wajib membelanjakan sebagian besar dari pendapatan *ghanimah* sesuai dengan tujuan-tujuan yang ditetapkan. Jadi, *ghanimah* tidak dapat digunakan untuk pembelanjaan umum negara. Allah menamakannya dengan *anfal,* karena harta itu akan menambah jumlah harta (kekayaan) umat Islam.[608]

Ghanimah sebagai harta rampasan perang yang diperoleh kaum Muslim cukup banyak memperoleh perhatian dari para sarjana Barat, khususnya selama periode Nabi di Madinah. Mereka berkesimpulan bahwa motivasi ekonomi cukup mendasari ekspansi Muslim dan tujuan-tujuan keuangan sebagai motivator dalam pengelolaan keuangan negara. Pada konteks lain, kondisi sosial ekonomi memberikan dampak signifikan bagi penguasaan harta peperangan, yang berawal dari pemiskinan imigran

---

[604] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 132.
[605] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 132-133.
[606] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 23
[607] Sabahuddin Azmi, *Islamic Economics: Public Finance in Early Islamic Thought* (New Delhi: Goodword Books, 2002), 91.
[608] Ibn Taymiyah, *Majmu'at al-Fatawa* (Riyadh: Maktabah al-Ubaikan, 1998), 296-314.

Mekkah awal (Muhajirin), lemahnya kondisi ekonomi masyarakat Madinah (Anshar), kondisi penurunan lebih lanjut di Madinah dengan terus-menerus munculnya pendatang baru dari para imigran, kekurangan sumber daya ekonomi yang telah digunakan Nabi pada awal bulan setelah hijrah, dan, akhirnya, dengan motivasi tinggi untuk memperbaiki kondisi keuangan para sahabat, menyebabkan suatu kebijakan untuk mengambil dana berupa pajak barang-barang dagangan (bea) dari para kafilah Mekkah yang melewati Madinah dalam perjalanan ke Suriah.[609]

c. Zakat

Menurut al-Mawardi,[610] sedekah adalah zakat dan zakat adalah sedekah. Namanya berbeda namun substansinya sama. Zakat diambil dari harta yang ditunjukkan untuk diputar dan dikembangkan, yaitu diambil dari jumlah pokok harta itu atau dari hasil perputaran harta itu, sebagai pembersih diri pemiliknya dan bantuan bagi para penerima zakat itu.

Istilah "zakat" disebut dalam al-Qur'an sebanyak 32 kali dan bentuk sinonimnya, *shadaqah* dan *infaq* disebut sebanyak 82 kali. Istilah zakat yang disebut sebanyak 32 kali mencakup 8 ayat yang turun pada periode Mekkah dan 24 ayat pada periode Madinah. Pada periode Mekkah, misalnya QS. al-Muzammil ayat 20 dan al-Bayyinah ayat 5.[611] Pada kedua ayat tersebut zakat merupakan anjuran berbuat baik kepada fakir miskin dan orang yang membutuhkan bantuan. Sedangkan pada periode Madinah, seperti QS. al-Baqarah ayat 43 dan al-Maidah ayat 12. Kedua ayat ini berisi perintah menunaikan zakat yang telah menjadi kewajiban mutlak *(ilzami)*. Hal ini ditunjukkan dalam bentuk *amr* (perintah) dengan kata *atu* (tunaikan) yang berarti berketetapan, segera, sempurna sampai akhir, kemudahan, dan sebagainya. Kata ini bermakna pula *al-i'tha,* yaitu suatu perintah untuk menunaikan atau membayarkan.[612]

Kewajiban zakat atas kaum Muslim yang kaya muncul pada tahun kedua Hijrah.[613] Begitu pentingnya kewajiban itu sehingga al-Qur'an memerintahkan pada lebih dari tiga puluh kesempatan agar membayar zakat. Zakat memberikan suatu karakter unik dalam struktur sosio-ekonomi negara Islam, karena pembayarannya tidak hanya memenuhi kebutuhan ekonomi, tetapi menjadi kewajiban keagamaan dan menjadi sarana

[609] Lebih lanjut baca Washington Irving**,** *Life of Mahomet* (London: William Clowes & Sons, 1976), 94-95, Maxime Rodinson, *Mohammad* (London: The Chaucer Press, 1971), 151, dan Philips K. Hitti, *History of the Arabs* (London: R & R. Clark, 1958), 116-22.

[610] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 141.

[611] Dari 32 ayat tentang zakat, 29 ayat terhubung dengan perintah shalat dan hanya 3 ayat yang tidak dirangkaikan dengan shalat, yaitu Q.S. al-Kahfi ayat 81, Maryam ayat 13 dan al-Mu'minun ayat 4. Ketiga ayat ini merupakan ayal-ayat Makiyah. Lebih lanjut baca Abdurrahman Qadir, *Zakat dalam Dimensi Mahdah dan Sosial* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1998), 43.

[612] Lihat al-Asfahani, *al-Mufradah fi Gharib Al-Qur'an* (Beirut: Dar al-Ma'arif, t.t.), 9.

[613] Yusuf al-Qardhawi, *Fiqh al-Zakah* (Beirut: Mu'assasah al-Risa>lah, 1984), vol. 1, 61.

penyucian spiritual. Al-Qur'an mengatakan, *"Ambillah dari harta mereka shadaqah agar dapat menyucikan dan membersihkan mereka."*[614]

Kewajiban zakat sebagaimana dijelaskan al-Qur'an sebagai tanggungjawab seorang Muslim terhadap kelompok-kelompok lemah dalam masyarakat. Ayatnya menyatakan, *"Dan dirikanlah shalat dan berikanlah orang yang miskin haknya (zakat) dan taatilah Rasul."*[615]Dari aspek gaya bahasa yang digunakan al-Qur'an, maka perintah zakat diungkapkan dalam bentuk empat gaya bahasa, yaitu:[616]

1. *Uslub insya'i* (perintah); seperti kata *atu, anfiqu, khudh.* Misalnya QS. al-Baqarah ayat 42, al-Nur ayat 56, dan al-Taubah ayat 103. Gaya bahasa ini mengandung arti perintah memungut zakat dengan sasaran para penguasa *('amil).*
2. *Uslub targhib* (motivatif); berarti dorongan mendirikan shalat dan membayarkan zakat. Misalnya pada surat al-Baqarah ayat 277.
   3. Uslub tarhib (intimidatif atau peringatan); mengandung ancaman kepada orang yang menumpuk harta dan enggan mengeluarkan zakat. Misalnya pada surat al-Taubah ayat 34.
4. *Uslub madh* (pujian atau sanjungan); mengandung makna pujian Allah kepada muzakki (orang yang mengeluarkan zakat). Misalnya pada surat al-Maidah ayat 55.

Zakat secara umum bermakna penambahan *(al-nama)*. Zakat diartikan pula bersih, subur, berkat, dan jernih.[617] Dalam fiqh, zakat bermakna mengeluarkan kadar tertentu dari harta tertentu bagi golongan tertentu sebagaimana ditentukan oleh Allah.[618] Kadang-kadang zakat diartikan pula dengan sadaqah.[619]

Pada beberapa ayat lainnya, zakat memiliki makna yang beragam, misalnya:

1. Berkembang, bertambah, berkah. Misalnya, *zakat al-mal* (harta itu berkembang), *zaka al-zar'u* (tanaman itu bertambah dan banyak), *zaka al-nafaqah* (nafkah itu berkah). Misalnya: Q.S. al-Baqarah:276
2. Taharah/mensucikan. Misalnya: Q.S. at-Tawbah:103
3. Kemenangan. Misalnya: Q.S. al-Syams:99 dan Al-Mu'minun:1-4
4. Berlipat ganda dalam rizki. Misalnya: Q.S. al-Baqarah:261
5. Iman. Misalnya: Q.S. al-Sajdah:16
6. Taqwa. Misalnya: Q.S. Ali Imran:133-134
7. Pahala. Misalnya: Q.S. al-Baqarah:262

---

[614] Qs. Yunus (10): 103

[615] Qs. al-Baqarah (2): 110

[616] Nuruddin Mhd. Ali, *Zakat sebagai Instrumen dalam Kebijakan Fiskal* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), 25-26.

[617] Ibnu Mundzir, *Lisan al-'Araby,* 301-304

[618] Lihat bab *Zakat* pada karya Ibn Qudamah, *al-Mughni* (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.).

[619] Lebih lanjut dapat dibaca pada bab *zakat*. Al-Mawardi, *al-Hawi al-Kabir*, vol. 5.

Zakat seperti tertulis dalam At-Taubah ayat 103 mengandung pengertian bahwa setiap Muslim yang mempunyai harta benda yang telah mempunyai *nishab* wajib membersihkan harta bendanya dengan memberikan sebagian hartanya kepada orang-orang yang berhak.

Dalam istilah fiqih, zakat merupakan sejumlah harta tertentu yang diwajibkan Allah yang diserahkan kepada orang-orang yang berhak.[620] Madzhab Maliki mengartikan zakat dengan mengeluarkan sebagian dari harta yang khusus yang telah mencapai *nishab* (batas kuantitas minimal yang mewajibkan zakat) kepada orang-orang yang berhak menerimanya.[621] Madzhab Hanafi mendefinisikan zakat dengan menjadikan sebagian harta yang khusus dari harta yang khusus sebagai miliki orang yang khusus, yang ditentukan oleh syari'at karena Allah.[622]

Menurut Madzhab Syafi'i, zakat merupakan sebuah ungkapan keluarnya harta atau tubuh sesuai dengan cara yang khusus. Adapun menurut Madzhab Hambali, zakat ialah hak yang wajib dikeluarkan dari harta yang khusus untuk kelompok yang khusus pula, yaitu kelompok yang diisyaratkan dalam al-Qur'an.[623]

Sedangkan para pemikir ekonomi Islam kontemporer mendefinisikan zakat sebagai harta yang telah ditetapkan oleh pemerintah atau pejabat berwenang, kepada masyarakat umum atau individu yang bersifat mengikat dan final, tanpa mendapat imbalan tertentu yang dilakukan pemerintah sesuai dengan kemampuan pemilik harta, yang dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan delapan golongan yang telah ditentukan oleh Al-Qur'an, serta untuk memenuhi tuntutan politik bagi keuangan Islam.[624]

Tujuan utama dari kegiatan zakat - berdasarkan sudut pandang sistem ekonomi pasar – adalah menciptakan distribusi pendapatan menjadi lebih merata. Selain untuk tujuan distribusi, maka analisis kebijakan fiskal dalam sistem ekonomi pasar dilakukan untuk melihat bagaimana dampak dari zakat terhadap kegiatan alokasi sumber daya ekonomi dan stabilisasi kegiatan ekonomi. Penelitian-penelitian yang berkaitan dengan dampak kegiatan zakat didalam suatu perekonomian dewasa ini belum banyak berkembang. Karena unsur zakat dalam sistem ekonomi konvensional bukan merupakan suatu variabel utama dalam struktur teori yang ada.

Dalam struktur ekonomi konvensional, unsur utama dari kebijakan fiskal adalah unsur-unsur yang berasal dari berbagai jenis pajak sebagai sumber penerimaan pemerintah dan unsur-unsur yang berkaitan dengan variabel pengeluaran pemerintah. Tidak ada unsur zakat di dalam data

[620] Yusuf al-Qardhawi, *Fiqh al-Zakah,* vol. I, 62.
[621] Wahbah Zuhayli, *Zakat Kajian Beberapa Madzhab* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2000), 83.
[622] Wahbah Zuhayli, *Zakat Kajian Beberapa Madzhab,* 84.
[623] Wahbah Zuhayli, *Zakat Kajian Beberapa Madzhab,* 84.
[624] Gazi Inayah, *Teori Komprehensif tentang Zakat dan Pajak* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2003), 3.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Pemerintah (APBN), karena memang kegiatan zakat belum termasuk dalam catatan statistik resmi pemerintah. Pelaksanaan zakat selama ini lebih merupakan kegiatan masyarakat yang ingin menyucikan hartanya. Dengan demikian diperlukan berbagai macam penelitian yang berkaitan dengan dampak alokasi, distribusi serta stabilisasi kegiatan zakat sebagai salah satu unsur kebijakan fiskal dalam sistem ekonomi Islam.

Tidak seperti kebijakan fiskal konvensional, dimana suatu pemerintahan dapat memengaruhi kegiatan perekonomian melalui insentif dalam tarif pajak maupun besarnya 'tax base' dari suatu kegiatan perekonomian, maka dalam sistem zakat, segala ketentuan tentang besarnya 'tarif' zakat sudah ditentukan berdasarkan petunjuk dari Rasulullah. Oleh karena itu, kebijakan zakat sangat berbeda dengan kebijakan perpajakan.

Konsep fiqih zakat menyebutkan bahwa sistem zakat berusaha untuk mempertemukan pihak surplus Muslim dengan pihak defisit Muslim. Hal ini dengan harapan tidak terjadi proyeksi pemerataan pendapatan antara surplus dan deficit Muslim atau bahkan menjadikan kelompok yang deficit (*mustahiq*) menjadi surplus (*muzakki*).

Pengumpulan, penyaluran dan potensi zakat (termasuk infak dan sedekah) sebagai instrumen pengentasan kemiskinan, akhir-akhir ini sudah menjadi primadona untuk disoroti dalam kajian multi dimensi dalam khasanah literatur ekonomi Islam. Memang kenyataannya, zakat sebagai sebuah teori sudah banyak dieksplorasi oleh para ahli intelektual Muslim yang concern kepada pembangunan dan keuangan publik.

Menurut Abu Ubaid,[625] pendapatan shadaqah merupakan unsur paling penting dari sistem pendapatan Islam. Ia meliputi zakat yang dipungut dari kekayaan kaum Muslim dan bea cukai yang dipungut dari para pedagang Muslim sesuai dengan barang dagangan yang melintasi pos-pos pabean.

Secara makro, zakat merupakan sumber keuangan publik Islam karena ia merupakan sumber terpenting pendapatan negara Islam. Ia menjadi dana pembebasan kemiskinan dan bentuk-bentuk keamanan sosial lainnya. Karena itu, ditegaskan Abu Ubaid,[626] zakat merupakan hak bagi orang miskin yang ada dalam zakat merupakan hak bagi orang miskin yang ada dalam harta dan kekayaan orang kaya.

Zakat merupakan komponen utama dalam sistem keuangan publik sekaligus kebijakan fiskal yang utama dalam sistem ekonomi Islam. Zakat merupakan kegiatan yang bersifat wajib bagi seluruh umat Islam. Walaupun demikian masih komponen lainnya yang dapat dijadikan sebagai unsur lain dalam sumber penerimaan negara sebagaimana telah diuraikan

[625] Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 23.
[626] Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 459.

diatas. Komponen-komponen ini bukanlah unsur yang wajib, melainkan kegiatan yang bersifat 'suka rela' yang dikaitkan dengan tingkat ketakwaan seseorang. Makin tinggi tingkat ketakwaan seseorang maka makin besar pula kecenderungannya untuk mengeluarkan komponen yang bersifat 'pengeluaran suka rela' tersebut.

Uraian di atas menunjukkan bahwa tujuan zakat bersifat ibadah dan sosial, sehingga mengarah kepada kesepakatan bahwa zakat dapat dikenakan hampir pada seluruh bentuk aset atau harta seorang muslim.[627] Oleh karena itu, pengelolaan zakat perlu didasari dengan suatu perhitungan yang tepat dan benar sesuai dengan prinsip-prinsip syari'ah yang dapat dipertanggungjawabkan. Hal ini tentunya membawa konsekuensi perlunya penerapan prinsip-prinsip akuntansi dalam perhitungan zakat.

Menurut al-Mawardi,[628] zakat sebagai pembayaran tahunan, diwajibkan bagi kaum Muslim yang kaya atas kekayaan mereka. Ia ditetapkan atas bentuk-bentuk kekayaan yang memiliki kemampuan untuk berkembang dari sisi nilainya (emas, perak) atau dapat menghasilkan kekayaan lebih lanjut, seperti ternak, produksi pertanian dan barang-barang dagangan. Karena itu, pemilikan potensi untuk berkembang merupakan persyaratan pertama penetapan zakat. Syarat kedua ditetapkannya zakat adalah bahwa ia ditetapkan pada kekayaan yang dimiliki selama setahun penuh. Namun, dalam kasus hasil pertanian, ia ditetapkan setiap musim panen.[629] Persyaratan ketiga adalah aset-aset dapat dikenai zakat hanya jika mereka melampaui nilai minimum tertentu yang disebut *nishab,* yang bervariasi bagi setiap bendanya (perinciannya akan dibahas kemudian). Persyaratan penting ini menunjukkan bahwa hanya orang-orang yang memiliki kemampuan membayar dan memiliki harta di luar kebutuhan mereka selama satu tahun yang dikenai keharusan membayar zakat. Karena itu, zakat merupakan hak tetap kaum miskin yang ada pada kekayaan orang kaya dan makmur.

Pengeluaran zakat adalah pengeluaran minimal untuk membuat distribusi pendapatan menjadi lebih merata *(necessary condition but not sufficient)*, tetapi belum optimal. Oleh karena itu, diperlukan pengeluaran-pengeluaran lain yang melengkapi pengeluaran zakat tersebut seperti sadaqah, wakaf sedemikian rupa, sehingga dampaknya terhadap distribusi pendapatan menjadi optimal.

Oleh karena itu, pengeluaran zakat diberlakukan kepada orang-orang tertentu yang memiliki nilai surplus dari kepemilikan hartanya, dan diberikan kepada orang-orang tertentu pula. Hal ini menunjukkan adanya perlakuan khusus dalam pengeluaran zakat, yaitu syarat-syarat yang mewajibkan

[627] Lebih lanjut dapat dibaca Husayn Sahathah, *Muhasabah al-Zakah: Bayna Nidzam wa Tathbiq* (Mesir*:* Kairo, 1997).

[628] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 113.

[629] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 118-119.

seseorang dikenai kewajiban zakat atas harta yang dimilikinya, yaitu:

1) Kepemilikan Sempurna (Milkiyah Tammah/Genuine Ownership)
   Kepemilikan sempurna atas harta menunjukkan bahwa :[630]
   a) Aset kekayaan berada di bawah kekuasaan seseorang secara total tanpa ada hak orang lain di dalamnya
   b) Secara hukum, hartanya yang *halal* dapat dibelanjakan dan hasil dari pemanfaatannya menjadi hak miliknya *(free of claims by other).*
   c) Rasulullah Saw. bersabda: "*Zakat tidak diterima dari harta hasil penipuan"*. (H.R. Muslim)
   d) Penerapan: piutang seseorang termasuk harta yang wajib dizakati, bilamana dapat dipastikan pengembaliannya. Maka, zakat dikeluarkan saat jatuh tempo atau saat pengembalian utang tersebut

2) Aset Produktif atau Berpotensi untuk Produktif

   Aset atau harta produktif atau berpotensi produktif menjadi syarat bagi harta yang tergolong dikeluarkan oleh muzakki. Produktivitas aset dimaksudkan dalam proses pemutaran harta (komersialisasi) dapat mendatangkan hasil atau pendapatan tertentu, sehingga tidak terjadi pengurangan nilai atas kapital (modal) aset.[631] Oleh karena itu, syarat zakat adalah harta yang berkembang, produktivitas nilai aset, dan mempunyai potensi untuk produktif .

   Dalam penerapannya, ketetapan nilai komoditas, properti atau aset tetap dalam bisnis mendorong pertumbuhan ekonomi. Harta tidak produktif, seperti tempat tinggal, kuda tunggangan, buku, dan lainnya tidak wajib dizakati. Dengan kata lain, zakat dikeluarkan karena harta bertambah, sehingga mendorong investasi.

3) Mencapai Nishab

   Nishab merupakan syarat jumlah minimum aset yang dapat dikategorikan sebagai aset wajib zakat, atau angka minimal aset yang terkena kewajiban zakat. Adapun indikator nishab disesuaikan dengan jenis harta zakat, seperti sejumlah makanan, emas, dan sebagainya yang dapat mencukupi kebutuhan dan belanja keluarga kelas menengah selama 1 tahun.[632] Misalnya, nishab zakat hasil pertanian dan perkebunan sebesar 5 *s{a'* atau *50 kaylah* atau *653 kg,* dan nishab zakat aset keuangan senilai 200 dirham atau 85 gram emas. Kadar nishab ditentukan pada akhir tahun dengan ketentuan harga pasar.

---

[630] M. Arif Mufraini, *Akuntansi dan Manajemen Zakat: Mengkomunikasikan Kesadaran dan Membangun Jaringan* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), 19-20. Baca pula Mustafa Edwin Nasution, *e.al., Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006), 49.

[631] M. Arif Mufraini, *Akuntansi dan Manajemen Zakat,* 20-21.

[632] M. Arif Mufraini, *Akuntansi dan Manajemen Zakat,* 21.

Dalam pengembangannya, nisab zakat dalam perekonomian dapat diilustrasikan berikut ini:

Z_1 = pungutan zakat dari rumah tangga
Z2 = pungutan zakat dari perusahaan masing-masing adalah 2,5%
Z = total pungutan zakat Z = Z1 + Z2
Y = pendapatan nasional bersih
Y = Y1 + Y2' Y1 adalah pendapatan bersih dari rumah tangga dan Y2 adalah pendapatan bersih perusahaan.
N1 = Nisab dari rumah tangga, merupakan fungsi dari pendapatan nasional, dimana N1 tergantung pada kebutuhan dasar dan tingkat harga, dan proporsinya tetap dari suatu pendapatan.
N2 = Tingkat dari perusahaan ini, ini juga merupakan fungsi dari pendapatan nasional, dimana N2 proporsinya tetap dari suatu pendapatan, namun merupakan nilainya berasal dari modal kerja dan penyusutan modal.
R(Y) = total pendapatan perusahaan merupakan fungsi dari :
R(Y) = dY – C(Y)
C(Y) = total biaya produksi
A = konstanta
Z = Z1 + Z2
= t [A.Yt – (N1 (Y1) + (N2 (Y2)) – (R (Y2) – C (Y2)]
= t [A.Yt – (N1 (Y1) + B.Y2 – N2 (Y2))] (a)

Jika pemungutan zakat padapendapatan bersih rumah tangga dapat optimal maka akan diperoleh persamaan:
dZ/dY1 = 0
= A – N1'
(b)
Sedangkan pemungutan zakat yang optimal pada pendapatan bersih perusahaan/industri akan diperoleh persamaan:
dZ/dY2 = 0
= B – N2'
sehingga disimpulkan bahwa:
N1' + N2' = A + B = konstan (c)

Keterangan persamaan (3.2) dan (3.3) adalah titik potong yang mungkin terjadi antara N1' dan N2' (merupakan indikator perbedaan yang pokok dengan adanya pendapatan).

Pertama, catatan bahwa Z = a.Y, di mana 'a'adalah positif dan tetap (2,5%). Jadi dengan adanya kenaikan pendapatan, maka zakat juga

akan mengalami kenaikan sebesar nilai 'a' dengan asumsi yang lain adalah tetap dan bukan merupakan fungsi eksponen, digunakan untuk mengurangi pendapatan dan pengeluaran riil. Alternatif ini terlihat dari fakta bahwa besarnya zakat tetap 2,5% dari akumulasi harta/kekayaan dan pendapatan bersih selama jangka waktu 1 tahun.

Kedua, jika Y naik N1 dan N2 bergerak saling berlawanan satu sama lain. Ketika level *Nisab* adalah nilai yang sebanding dengan level pendapatan bersih, jika N1 pada tingkat yang rendah maka N2 ditingkat yang lebih tinggi.

4) Aset Surplus Non-Kebutuhan Primer

Aset surplus non-kebutuhan primer dimaksudkan sebagai aset kepemilikan yang melebihi pemenuhan kebutuhan primer (sandang, pangan, papan). Ukuran kebutuhan primer cukup relatif, namun seperti dinyatakan fuqaha', kebutuhan ini dikembalikan kepada si pemilik aset calon muzakki disesuaikan dengan kondisi masing-masing atau kepada pemerintah lokal untuk menentukan standarisasi tertentu untuk penyebutan aset kebutuhan primer.[633]

Oleh karena itu, indikator dalam menentukan kebutuhan primer, misalnya[634] jumlah anggota keluarga yang menjadi tanggungan muzakki, apakah aset properti yang ada termasuk barang mewah atau bukan, dan jumlah dari aset properti sesuai kebiasaan umum.

Syarat surplus dalam zakat tidak akan terwujud kecuali bila telah terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan primer. Hal yang sama juga terjadi pada syarat berkembang yang tidak akan tercapai kecuali setelah terpenuhinya semua kebutuhan primer. Hal ini sebagaimana sabda Nabi SAW., "*Tidak ada zakat kecuali dari punggung orang kaya"* (HR. Ahmad dalam musnadnya dari Abu Hurairah).

5) Tidak Ada Tanggungan Utang

Aset wajib zakat berupa aset yang sudah dikurangi utang, sebagaimana asas yang menyebutkan bahwa hak orang yang meminjamkan utang harus didahulukan daripada mustahiq. Sebaliknya, jumlah aset yang dibayarkan menjadi aset wajib zakat bagi pemilik piutang (orang yang meminjamkan utang).

Dalam hal ini, secara tegas Nabi Muhammad SAW. bersabda, *"Barang siapa mempunyai utang, hendaklah ia membayar utangnya, dan berzakat dengan sisa hartanya"* (H.R. Imam Malik).

---

[633] Yusuf Qardhawi menyebutkan bahwa kebutuhan primer manusia akan selalu berubah dan berkembang seiring dengan perubahan zaman, lingkungan dan kondisi, karena itu pemerintah bertanggung jawab untuk menetapkan standarnya. Yusuf al-Qardhawi, *Fiqh al-Zakah,* vol. I, 71. Lebih lanjut baca pula M. Arif Mufraini, *Akuntansi dan Manajemen Zakat,* 22-23.

[634] M. Arif Mufraini, *Akuntansi dan Manajemen Zakat,* 23.

6) Kepemilikan 1 Tahun Penuh (H{awl)

Haul merupakan syarat wajib dalam menentukan zakat, apabila belum sampai waktu haul meskipun sedikit, maka tidak wajib mengeluarkan zakat. Menurut Imam Syafi'i, disyaratkan waktu haul pada zakat selain biji-bijian, barang tambang dan harta terpendam, sedangkan menurut Imam Maliki, kesempurnaan waktu haul menjadi syarat bagi zakat selain barang tambang, harta terpendam dan tanaman.

Hal tersebut cukup rasional, sebab adanya haul menunjukkan syarat perkembangan harta yang tidak bisa berkembang kecuali setelah melewati waktu tertentu, sehingga pengeluaran zakat dapat diambil dari hasil perkembangan produktivitasnya. Di samping, untuk menjaga proses perkembangan aset agar terus produktif. Dalam hal ini, Nabi Muhammad Saw. bersabda, "*Tidak ada zakat, kecuali jika telah melewati masa haul" (*H.R. *Muttafaqun 'alayhi)*.

Berbeda dengan sumber pendapatan lainnya, zakat merupakan hak dan kewajiban yang harus dilaksanakan pada harta tertentu yang dikhususkan untuk orang-orang tertentu dan pada waktu yang telah ditentukan.[635] Oleh karena itu, dapat dirumuskan beberapa ketentuan umum terkait dengan kewajiban zakat berikut ini:

1) Zakat sebagai Hak yang Telah Ditentukan

Dalam al-Qur'an, Allah Swt. telah menegaskan bahwa zakat merupakan hak yang telah ditentukan. Misalnya, kewajiban menunaikan hak atas buah-buahan yang telah di panen dalam bentuk zakat (Q.S. at-Taubah:141), kewajiban memberikan harta kepada kerabat dekat, orang miskin, dan ibnu sabil, sekaligus larangan atas sikap pemborosan (Q.S. al-Isra':26 dan al-Rum:38).[636]

Hak merupakan suatu yang khusus dan telah ditentukan oleh agama, baik itu kekuasaan, kekuatan, maupun pemenuhan kewajiban.[637] Pembebanan merupakan hak Allah Swt. Hak ini dikembalikan pada maksud penghambaan diri manusia kepada-Nya.pembebanan ini juga meliputi hak seorang hamba, di mana hamba mempunyai hak, yaitu menyembah Allah Swt. Begitu juga pada hukum-hukum yang telah ditetapkan dalam Islam.[638]

Meskipun demikian, pembebanan yang terdapat pada hak seorang hamba adalah pekerjaan yang sah jika dilakukan tanpa niat, karena perbuatan ini atas dasarnya besarnya kemanusiaan, seperti merebut

---

[635] Abdul Hamid Mahmud al-Ba'ly, *Ekonomi Zakat: Sebuah Kajian Moneter dan Keuangan Syari'ah* (Jakarta: RajaGrafindo Press, 2006), 4.

[636] Mahmud Julayd*, Qira'ah fi al-Maliyah al-'Ammah fi al-Islam,* 94.

[637] Abdul Hamid Mahmud al-Ba'ly, *Ekonomi Zakat,* 5.

[638] Abu Ishaq al-Syathibi, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah* (Beirut: Dar al-Fikr, 1975), vol. II, 315-316.

kembali barang yang dicuri ataupun yang dipinjam tanpa seizin yang punya. Ada juga pekerjaan yang tidak sah tanpa adanya niat (tujuan melaksanakan perintah Allah), karena perbuatan ini berdasarkan atas hak Allah Swt., seperti zakat.[639]

2) Pada Harta Tertentu

Allah Swt. telah menentukan jenis dari harta yang harus dikeluarkan zakat dan memilih diantaranya yang terbaik. Allah mewajibkan zakat pada emas dan perak, binatang ternak (unta, sapi, kambing), tanaman, biji-bijian dan buah-buahan, dan lainnya, tapi tidak mewajibkan zakat pada jenis harta yang tidak ditentukan-Nya.

Adapun harta yang belum termasuk dalam kewajiban zakat, mempunyai sifat umum, dibutuhkan oleh banyak manusia, dan banyak terdapat di seluruh masyarakat disesuaikan dengan harta yang wajib zakat. Sebab, jika barang tersebut habis dan kosong di masyarakat akan menyebabkan terhentinya kehidupan mereka serta menyebabkan bahaya yang besar. Hal ini berbeda dengan barang yang jika tidak ada di masyarakat tidak menyebabkan bahaya yang besar. Barang ini tidak dimasukkan ke dalam harta wajib zakat, karena hanya barang tersier yang tidak membahayakan masyarakat ketika mereka tidak menggunakannya.[640]

3) Jumlah yang Dikeluarkan pada Kewajiban Zakat

Tujuan dicapai dengan mudah melalui pembagian zakat secara tepat di kalangan si miskin dan orang yang kekurangan. Dengan memberikan daya beli kepada mereka zakat dapat menghasilkan keseimbangan antara permintaan dan pasok barang, sehingga memudahkan jalannya produksi dan melicinkan jalan kemajuan, meningkatkan pemerataan distribusi pendapatan dan kemakmuran nasional. Oleh karena itu, zakat menguntungkan si kaya dan si miskin, mereka yang membayar dan yang menerimanya.

Zakat merupakan alat bantu sosial mandiri yang menjadi kewajiban moral bagi orang kaya untuk membantu mereka yang miskin dan terabaikan yang tak mampu menolong dirinya sendiri meskipun dengan semua skema jaminan sosial yang ada, sehingga kemelaratan dan kemiskinan dapat terhapuskan dari masyarakat Muslim.

---

[639] Abdul Hamid Mahmud al-Ba'ly, *Ekonomi Zakat,* 5.

[640] Ibn al-Qayyim al-Jawziyah, *I'lam al-Muwaqi'in* (Kairo: Dar al-Mu'ashirah, t.t.), vol. II, 92.

4) Untuk Kelompok Tertentu

Kelompok penerima zakat *(mustahiq)* adalah mereka yang disebut dalam al-Qur'an, yaitu faqir, miskin, amil zakat, muallaf, hamba sahaya, orang yang berutang, *fi sabilillah*, dan ibnu sabil (Q.S. at-Tawbah:60).

Pemberian harta yang wajib dikeluarkan zakatnya untuk kelompok yang telah ditentukan di atas, akan memberikan pengaruh yang baik dan menyebabkan kembalinya keseimbangan perkembangan ekonomi pada masyarakat. Hal ini juga memunculkan banyaknya kepemilikan harta yang diinvestasikan, sehingga menyebabkan bertambahnya produktivitas di masyarakat.

Zakat meningkatkan pendapatan orang-orang miskin. Karena rendahnya pendapatan mereka, tambahan pendapatan tersebut akan digunakan keseluruhannya untuk membali barang-barang dan jasa-jasa pokok sehingga meningkatkan permintaan agregat terhadap barang-barang dan jasa-jasa pokok. Meningkatnya permintaan agregat ini akan menarik peningkatan investasi. Di sisi lain zakat juga secara agregat mendorong peningkatan tabungan dan investasi.

Zakat selain mendorong investasi dan menghambat penimbunan harta juga memberikan dorongan untuk membelanjakan hartanya untuk membeli barang konsumsi baik itu dari pihak penerimanya maupun pihak pemberi. Dengan demikian, arus modal dari kedua saluran ini, yaitu investasi dan pembelanjaan, akan mendorong menciptakan kesempatan kerja bagi jutaan orang, dan bersamaan dengan itu, mempelopori cepatnya pertumbuhan pendapatan.

Dalam pandangan al-Mawardi,[641] harta zakat dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu harta yang tampak dan harta yang tidak tampak. Harta yang tampak adalah harta yang tidak mungkin disembunyikan, seperti hasil perkebunan, buah-buahan, dan hewan ternak. Sedangkan harta yang tidak tampak adalah harta yang dapat disembunyikan seperti emas, perak dan barang dagangan. Konsekuensinya, para petugas zakat tidak berwenang untuk menarik zakat harta yang tersembunyi, para muzakkinya yang harus menyerahkan zakat itu secara sukarela.

Adapun kategori zakat terdiri dari zakat aset keuangan (emas dan perak), zakat perdagangan, zakat hasil pertanian, zakat binatang ternak, dan zakat barang tambang dan mineral.

---

[641] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 120.

1. Zakat Aset Keuangan (Emas dan Perak)

Zakat aset keuangan adalah zakat yang dikeluarkan atas emas dan perak, serta berbagai investasi lainnya yang dilakukan seseorang, misalnya perhiasan, dan berbagai bentuk surat-surat berharga *(financial securities),* seperti saham *(stock)*, obligasi *(bond), investment certificate,* dan *insurance policy.*

Dasar hukum zakat aset keuangan sebagaimana disebutkan dalam Q.S. al-Taubah: 34 tentang ancaman bagi mereka yang menyimpan emas dan perak tapi tidak mendistribusikannya ke jalan Allah. Adapun dalam konteks ekonomi modern, kategori zakat aset keuangan mencakup berbagai jenis harta antara lain emas, perak dan sejenisnya, perhiasan, surat-surat berharga *(financial securities)* sebagai bagian terbesar dari aset seseorang *(movable property),* seperti saham *(stock),* obligasi *(bond), investment certificate,* dan *insurance policy,* dan *bank paper.*

Adapun persyaratan zakat aset keuangan mencakup harta telah mencapai nishab, kepemilikan harta mencapai 1 tahun *(haul),* dan kebutuhan primer tercukupi atau kondisi perekonomian muzakki mengalami surplus. Sedangkan nishab zakat aset keuangan adalah setara dengan nilai harga pasar 85 gr emas atau *currency* (nilai tukar)-nya 200 dirham perak. Adapun persentase volume zakat sebesar 2,5 % pada akhir tahun.[642] Hal ini sebagaimana sabda Nabi Muhammad SAW., "*Pada setiap emas dan perak (riqah) adalah 1/40"* (H.R. Bukhari).

Bagi al-Mawardi,[643] emas murni dan perhiasan berupa emas nilainya sama. Perak tidak dapat dimasukkan ke dalam klasifikasi emas, sehingga masing-masing harta ini perhitungannya dilakukan secara sendiri-sendiri. adapun Malik dan Abu Hanifah menilai bahwa penggabungan emas dan perak dapat dilakukan dengan cara menggabungkan harta yang berjumlah sedikit kepada harta yang berjumlah banyak, kemudian dinilai dengan nilai harta yang berjumlah lebih banyak.

Zakat atas aset keuangan (emas, perak) dibebankan berdasarkan nilai komersial dengan syarat telah mencapai *nishab. Nishab* dan jumlah zakat ditentukan dengan jelas dalam hadis Nabi tentang batasan emas sebesar 20 dirham (85 gram) yang harus dikeluarkan setengah dinar dan perak sebesar 200 dirham (595 gram) yang dikeluarkan sebesar 5 dirham sebagai zakat.[644]

Hadis Nabi ini mengisyaratkan bahwa jumlah zakat dapat ditetapkan pada setiap jumlah yang melampaui *nishab* di atas adalah dua setengah persen kekayaan. Karena emas atau perak bukanlah satu-satunya jenis kekayaan yang memiliki nilai komersial dan mempunyai potensi untuk berkembang, zakat dapat diterapkan pada bentuk kekayaan lain yang memiliki nilai komersial.

---

642 Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 120.

643 Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 120-121.

644 Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 413

2. Zakat Perdagangan

Komoditas perdagangan adalah komoditas yang diperjualbelikan. Komoditas perdagangan dapat dikeluarkan zakatnya, apabila adanya *niat* dan *tujuan* dari si pemilik aset untuk memperdagangkan aset tersebut. Contohnya, binatang ternak dikategorikan komoditas pedagangan apabila pemiliknya berniat untuk diperdagangkan.

Kewajiban atas zakat perdagangan berdasarkan Q.S. al-Baqarah : 267 yang mengisyaratkan pembelanjaan harta yang diperoleh dari usaha seseorang. Dalam hal ini nilai surplus dari aset yang dimiliki menjadi syarat kewajiban zakat perdagangan. Sebagaimana ditegaskan Abu Ubaid,[645] bahwa karena barang-barang dagangan diperdagangkan untuk memperoleh keuntungan dan meningkatkan uang, mereka dikenai beban zakat. Argumen Abu Ubaid ini menegaskan bahwa persyaratan dasar zakat adalah nilai komersial aset-aset ini.

Adapun syarat-syarat pada zakat barang dagangan antara lain muzakki memiliki secara penuh dari komoditas perdagangan yang diperjualbelikan, niat untuk memperdagangkan komoditas tersebut, dan sumber zakat harus mencapai nishab, setelah dikurangi biaya operasional, kebutuhan primer, dan membayar utang. Secara khusus, biaya operasional tidak wajib dizakati, karena alasan aset tersebut tidak dipersiapkan untuk diperjualbelikan, tetapi untuk dikonsumsi, aset tersebut dikhususkan untuk kebutuhan dasar usaha, dan aset tersebut tergolong sebagai faktor yang harus ada dalam proses produksi dan jual beli.

Oleh karena itu, menurut pendapat Abu Ubaid,[646] barang-barang yang dibebaskan dari zakat karena dimaksudkan untuk konsumsi personal dapat dikenai zakat jika digunakan sebagai barang dagangan. Karena itu, budak, kuda dan benda lain yang dimaksudkan untuk konsumsi personal, dibebaskan dari beban zakat. Namun, zakat akan dikenakan jika barang-barang tersebut dimaksudkan untuk tujuan dagang.

Nishab zakat barang dagangan seperti zakat emas dan perak setara dengan 85 gr emas atau 200 dirham perak, sedangkan penetapan nilai aset yang mencapai nishab ditentukan pada akhir masa *haul* yang disesuaikan dengan prinsip independensi tahun keuangan sebuah usaha (masa tutup buku) dan dihitung berdasarkan asas "bebas dari semua tanggungan keuangan", dan persentase volume zakat sebesar 1/40 dari nilainya pada akhir *haul,* atau 2,5 % karena komoditas perdagangan termasuk kekayaan bergerak *(movable asset).*

Abu Ubaid menukil sebuah riwayat yang menunjukkan bahwa khalifah 'Umar meminta seseorang agar membayar zakat atas kulit hewan yang dimilikinya karena barang tersebut dimaksudkan untuk perdagangan dan

[645] Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 434.
[646] Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 434.

nilainya melebihi 200 dirham.[647] Begitu juga, sayur-sayuran dan buah-buahan yang dibebaskan dari zakat karena cepat busuk, dapat dikenai zakat jika dimaksudkan untuk perdagangan. Karena itu, dalam pandangan Yahya bin Adam, sayur-sayuran, kacang-kacangan dan semua buah-buahan tidka ada zakatnya, kecuali atas sesuatu yang dijual dengan nilai dua ratus dirham atau lebih, maka ada zakatnya.[648]

Abu Ubaid menjelaskan pula bahwa batu berharga seperti berlian dan sebagainya dibebaskan dari zakat untuk penggunaan personal dikenai zakat jika ia dibeli untuk tujuan bisnis.[649] Jadi, zakat hanya dapat diterapkan pada kategori kekayaan yang memiliki potensi untuk berkembang baik dari segi nilai komersialnya maupun identitas fisiknya. Barang-barang yang dibebaskan dari zakat karena penggunaan personal dapat dikenai zakat jika menjadi barang dagangan.

Ibn Taimiyah mengungkapkan pula bahwa jumlah zakat dalam kasus barang-barang dagangan tetap rendah. Alasan jumlah zakat yang berbeda atas kategori barang yang berbeda adalah bahwa semakin besar banyak pekerjaan dan modal yang diperlukan dalam peningkatan pendapatan, maka semakin sedikit tingkat bebannya.[650] Karena semakin banyak modal dan pekerjaan yang dibutuhkan dalam transaksi perdagangan dan peluang risikonya sangat tinggi, maka jumlah zakat atas barang-barang dagangan tetap rendah. Karena itu, jumlah zakat atas hewan lebih tinggi ketimbang jumlah zakat atas barang-barang dagangan. Alasannya adalah hewan dibesarkan di padang rumput dan tidak banyak pekerjaan yang dibutuhkan untuk membesarkannya. Namun, jika hewan tersebut dibesarkan dan dipelihara untuk tujuan perdagangan, jumlah zakatnya seperti jumlah zakat barang dagangan.

Hal ini ditegaskan oleh Abu Ubaid bahwa apabila hewan dipelihara untuk tujuan perdagangan, mereka harus dipandang sebagai barang dagangan. Jika nilai komersialnya melebihi dua ratus dirham, zakat yang akan dikenakan padanya adalah dua setengah persen dari seluruh nilainya.[651]

3. Zakat Hasil Pertanian

Hasil pertanian merupakan semua hasil pertanian yang ditanam dengan menggunakan bibit biji-bijian yang hasilnya dapat dimakan oleh manusia dan hewan serta yang lainnya; atau semua yang ditanam baik hasil, buah, bunga, dan sejenisnya yang memiliki harga dan manfaat secara syar'i.

Zakat hasil pertanian berdasarkan Q.S. al-Baqarah ayat 267 yang mengisyaratkan bahwa hasil pertanian sebagai bagian dari usaha seseorang,

---

[647] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 430

[648] Yahya bin Adam, *Kitab al-Kharaj*, 145.

[649] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 431.

[650] Ibn Taimiyyah, *Majmu' Fatawa Syaikh al-Islam* (Riyadh: Mathba'ah al-Riyadh, 1963), vol. 25, 8, 84.

[651] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal,* 390.

dan kewajiban menunaikan harta setelah seseorang memetik hasil panennya (Q.S. Al-An'am:141). Sedangkan pada sebuah hadits, Nabi Muhammad mengatur ketentuan zakat pertanian antara hasil pertanian yang diairi dengan hujan atau air sungai sebesar 1/10 (10 %) dan tanah pertanian yang diairi melalui irigasi sebesar 1/20 (5 %).

Al-Mawardi[652] membagi zakat hasil pertanian ini menjadi dua kelompok, yaitu *pertama*, zakat buah-buahan, kurma dan tumbuhan; dan *kedua*, zakat tanaman. Abu Hanifah menetapkan zakat atas seluruh jenis buah kurma dan tumbuhan, sedangkan Syafi'i hanya mewajibkan zakat atas buah kurma dan anggur saja, dan tidak mewajibkan zakat atas seluruh hasil buah-buahan selain kurma dan anggur.

Adapun syarat pengeluaran zakatnya dalam pandangan al-Mawardi,[653] yaitu: *pertama,* telah matang, menjadi buah, dan enak dikonsumsi. Pemiliki buah meskipun telah memetiknya, namun belum matang maka tidak berkewajiban mengeluarkan zakat; dan *kedua,* hasil buah-buahan telah mencapai jumlah lima *watsaq*.[654] Bagi Syafi'i, bila belum mencapai 5 *watsaq* tidak wajib mengeluarkan zakat, sedangkan bagi Abu Hanifah banyak atau sedikit diwajibkan zakat atas seluruh buah-buahan. Di samping itu, Abu Hanifah melarang menaksir hasil buah untuk menentukan kewajiban zakat, sedangkan Syafi'i membolehkan untuk menentukan nilai zakatnya, dan agar para mustahiq mengetahuinya.

Adapun zakat atas tanaman, bagi Abu Hanifah dibebankan atas seluruh jenis tanaman, sedangan Syafi'i membatasi pada jenis tanaman yang dikonsumsi manusia sebagai makanan pokok. Syarat-syarat pengeluaran zakat dan teknisnya sama dengan zakat pada buah-buahan dan tumbuhan.[655]

Zakat ditunaikan pada waktu panen dan dibayar dalam wujud benda dari jenis yang dihasilkan, atau uang bila lebih maslahat bagi kaum faqir. Pada zakat pertanian, boleh mengurangkan hutang (pelunasan hutang secara kontan dan jangka pendek), karena ia berhubungan dengan salah satu syarat wajib zakat

Untuk zakat hasil pertanian biasanya dikenakan pada hasil tanah *'ushr*. Jadi, tanah *'ushr* pada dasarnya dimiliki oleh kaum Muslim yang membayar lahan (sepersepuluh atau seperduapuluh hasil) sebagai beban wajib kepada bendahara. Dalam beberapa literatur disebutkan bahwa kategori tanah dalam negara Islam yang termasuk ke dalam kategori *'ushr*[656] adalah:

---

[652] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 123.

[653] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 124

[654] *Watsaq* adalah suatu ukuran timbangan dengan berat sekitar 130,6 kg, sehingga 5 *watsaq* setara dengan berat 653 kg.

[655] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 125.

[656] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 58, 60, dan Yahya bin Adam, *Kitab al-Kharaj*, 30.

a) Seluruh tanah Hijaj, Makkah, Madinah dan Yaman adalah tanah *'ushr*. Nabi sendiri menetapkan status tanah-tanah ini dan tak seorang pun memiliki kewenangan untuk mengubah statusnya.
b) Semua tanah yang pemiliknya dengan tulus memeluk Islam.
c) Tanah yang ditaklukkan melalui penggunaan kekuatan dan didistribusikan di kalangan Muslim sebagai rampasan perang.
d) Tanah mati yang dihidupkan dan dapat ditanami oleh kaum Muslim.
e) Tanah tandus tak bertuan yang diberikan oleh negara kepada seorang Muslim sebagai pemberian.

Bagi al-Mawardi,[657] besarnya zakat atas hasil pertanian diambil sebanyak sepersepuluh (10 %), jika diairi dengan pengairan biasa. Namun, bila diairi dengan penyiraman dan menggunakan alat, zakat yang harus ditunaikan adalah seperduapuluh (5 %). Adapun jika diairi dengan kedua cara itu, ada dua pendapat; *pertama,* penentuan zakatnya sesuai dengan bagian yang diairi dengan suatu macam pengairan; dan *kedua,* jika penentuan bagian kebun yang diairi dengan suatu macam pengairan berbeda antara pemilik kebun dengan petugas pemungut zakat, perkataan yang dipegang adalah pemilik kebun yang diperkuat dengan sumpah.

Secara teknis, Al-Mawardi, Abu Yusuf, Abu Ubaid, Yahya bin Adam, dan para fuqaha lain berpendapat bahwa hasil pertanian dibebaskan dari zakat hingga lima *watsaq* (kurang lebih 653 kg). Karena tidak ada yang wajib dizakati jika hasilnya kurang dari ukuran ini.[658] Namun, Abu Hanifah menegaskan bahwa tidak ada batas pembebasan zakat dari hasil pertanian dan apapun yang dihasilkan tanah, sedikit atau banyak, zakatnya harus dibayar.[659] Abu Hanifah mendasarkan argumennya pada hadis Nabi yang menyatakan bahwa dari tanaman yang diairi oleh hujan, sepersepuluh dibebankan. Bagi Abu Hanifah, hadis ini bersifat umum dan tidak menyebutkan batas pembebasan. Pernyataan Abu Hanifah tersebut bertentangan dengan hadis Nabi lainnya yang secara tegas mendukung batas pembebasan sebanyak lima *watsaq*[660]

Standar minimal zakat bagi hasil pertanian sebesar 5 *watsaq* cukup rasional, karena ia menjadi sumbangan bagi para petani mikro. Karena itu, pendapat Abu Hanifah tersebut bertentangan dengan sifat zakat, yaitu hak orang-orang tak mampu yang ada pada kekayaan orang-orang kaya. Sifat zakat ini menunjukkan bahwa harus ada keringanan pembebasan dan ini harus dibebankan pada orang-orang yang menghasilkan melampaui kebutuhan mereka. Dengan demikian, pembebasan zakat atas jumlah hasil yang sedikit bertentangan dengan kemaslahatan para petani kecil.

---

[657] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 118
[658] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 118, Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj,* 52; Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 481, dan Yahya bin Adam, *Kitab al-Kharaj*, 135.
[659] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 119.
[660] Yusuf al-Qardhawi, *Fiqh al-Zakah,* vol. 1, 362-363.

Pada sisi lain, al-Mawardi, Abu Yusuf, Yahya bin Adam, dan Abu Ubaid serta lainnya mendukung standar minimal zakat untuk memberi keringanan bagi para petani kecil. Yahya bin Adam menyatakan bahwa tidak ada zakat yang dibebankan pada hasil kurang dari lima *watsaq*.[661] Bagi Yahya bin Adam, zakat dibebankan pada orang-orang yang memiliki kemampuan untuk membayarnya. Ia berpendapat bahwa jika seseorang memiliki hutang dan jumlahnya melebihi hasilnya, ia akan dibebaskan dari zakat. Karena itu, tidak ada manusia yang hutangnya melebihi penghasilannya (dari pertanian) harus dibebani membayar zakat dari pertaniannya.[662]

Jadi, persyaratan dasar penetapan zakat atas hasil pertanian adalah bahwa hasil tersebut harus melampaui kebutuhan konsumsi pemiliknya. Dalam kaitan ini, Abu Ubaid dan Yahya bin Adam[663] berpendapat bahwa berbagai jenis hasil pertanian samasekali tidak harus ditambahkan untuk dibebani. Karena itu, gandum tidak boleh ditambahkan pada gandum untuk membikin bir atau kurma, atau kurma ditambahkan pada kismis, tetapi masing-masing jenis hasil pertanian harus mencapai ukuran lima *watsaq* tanpa harus menambahkan satu jenis ke jenis lain. Di samping itu, jika seseorang memiliki jenis hasil pertanian yang berbeda, dan tak satu pun dari jenis tersebut mencapai jumlah untuk dizakati, maka ia dibebaskan dari zakat.[664]

4. Zakat Binatang Ternak

Al-Mawardi[665] mengelompokkan zakat binatang ternak menjadi 3 bagian, yaitu unta, sapi dan domba. Namun, bila dilihat dari aspek pemeliharaannya, maka binatang ternak dapat diklasifikasikan sebagai berikut, yaitu:

a) Pemeliharaan hewan yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan pokok atau alat produksi, seperti kerbau untuk membajak sawah atau kuda sebagai alat transportasi (penarik delman)
b) Hewan peliharaan untuk tujuan memproduksi suatu hasil komoditas tertentu, misalnya binatang yang disewakan, hewan pedaging, atau hewan susu perahan. Binatang jenis ini termasuk binatang *ma'lufah* (ternak yang dikandangkan)
c) Hewan yang digembalakan untuk tujuan peternakan (pengembangbiakan). Binatang jenis ini termasuk kategori aset wajib zakat binatang ternak (zakat *an'am).*

Adapun ketentuan zakat binatang ternak adalah peternakan sudah berlangsung lebih dari masa satu haul, binatang ternak digembalakan di tempat-tempat umum (*sa'imah),* dan tidak dimanfaatkan untuk kepentingan

[661] Yahya bin Adam*, Kitab al-Kharaj*, 135
[662] Yahya bin Adam*, Kitab al-Kharaj*, 129
[663] Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 481 dan Yahya bin Adam*, Kitab al-Kharaj*, 159.
[664] Yahya bin Adam*, Kitab al-Kharaj*, 160
[665] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 110.

alat produksi (pembajak sawah), dan volume zakat yang wajib dikeluarkan sesuai dengan ketentuan dan diambil dari binatang ternak itu sendiri, serta tidak bisa digantikan setara dengan nilai uang, dan zakat yang dikeluarkan tidak harus dari hewan berkualitas unggul ataupun hewan yang cacat. Jadi, diambil dari binatang yang berkualitas sedang.

Secara khusus, al-Mawardi[666] memberikan persyaratan bagi kewajiban zakat binatang ternak yang digembalakan, yaitu hewan itu digembalakan di padang rumput sehingga gemuk, susu yang dihasilkan banyak, hasil reproduksinya melimpah, dan biaya perawatannya sedikit. Bagi Abu Hanifah dan Syafi'i, binatang pekerja yang diberi makan dan dikandangkan dengan tambahan biaya maka tidak dikenai kewajiban zakat. Sedangkan Malik mewajibkan zakat atas binatang ternak yang diberikan makanan dan dikandangkan sebagaimana binatang gembala.

Zakat atas ternak merupakan bentuk lain pemungutan pajak dari orang kaya dalam masyarakat untuk kepentingan orang miskin. Karena bangsa Arab adalah bangsa kesukuan, jenis kekayaan yang berharga bagi mereka adalah ternak. Menurut Abu Ubaid,[667] zakat adalah hak orang miskin yang ada pada kekayaan orang kaya dan kelompok masyarakat yang makmur. Hak ini ada dalam bentuk kekayaan yang menjadi sumber kehidupan mereka. Karena daging dan susu onta, kambing dan sapi mereka adalah sumber kehidupan mereka, maka barang-barang tersebut dikenai zakat.

Persyaratan dasar bagi zakat atas ternak adalah bahwa hanya *sawa'im* (hewan yang diternakkan secara bebas dan dibiarkan makan sendiri) yang wajib dizakati. Abu Ubaid[668] berpendapat bahwa zakat harus dibebankan pada hewan *sawa'im* yang dibesarkan secara bebas agar mereka dapat berkembang. Persyaratan zakat atas hewan ini mneunjukkan bahwa zakat harus dibebankan pada orang-orang yang memiliki jumlah hewan yang banyak hanya untuk tujuan pembiakan. Jadi, jika hewan tidak maksudkan untuk pembiakan dan hanya untuk penggunaan personal, ia dibebaskan dari zakat.

Abu Ubaid berpendapat bahwa jika hewan digunakan untuk tujuan pertanian, irigasi dan transportasi, mereka dibebaskan dari zakat. Abu Ubaid[669] menunjukkan ketajaman pikiran dan analisisnya dengan menyatakan bahwa hewan yang digunakan untuk pertanian dibebaskan dari zakat, karena hasil pertanian sudah dikenai zakat. Bagi Abu Ubaid, membebankan zakat atas hewan dan hasil pertanian sekaligus akan menimbulkan beban ganda pada para pembayar pajak. Dari sini kita dengan mudah dapat memahami sudur pandang Abu Ubaid bahwa ia menentang penggandaan dalam perpajakan.

---

[666] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 111.
[667] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 477.
[668] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 390.
[669] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 390.

Adapun hewan yang tidak dimaksudkan untuk pembiakan dan bukan untuk tujuan perdagangan dibebaskan dari zakat. Sebuah hadis yang diriwayatkan Abu Ubaid menyatakan bahwa sahabat Nabi, Abu Hurayrah dan Ibn 'Abbas dibebaskan membayar zakat atas onta yang dibiarkan sebagai sumbangan untuk jihad.[670] Abu Ubaid menegaskan bahwa karena onta ini merupakan hadiah untuk membantu orang-orang fakir dan miskin, dan zakat juga diperbantukan bagi mereka, maka hewan tersebut dibebaskan dari zakat.[671]

5. Zakat Barang Tambang dan Mineral

Zakat atas barang tambang dan mineral seperti emas, perak, besi, tembaga, timah dan sebagainya di kalangan di kalangan fuqaha terjadi perbedaan pendapat. Abu Yusuf menyarankan agar seperlima dianbil dari berapapun jumlah mineral.[672] Abu Yusuf dan para fuqaha' Hanafiyah serta Abu Ubaid menganggap mineral sebagai *ghanimah* (harta rampasan) dan, karenanya mereka menetapkan jumlah seperlima.[673]

Menurut Syafi'i, zakat atas mineral seperti zakat atas emas dan perak, serta barang dagangan. Karenanya, ia menetapkan jumlah $2^1/_2$% dari seluruh penghasilan. Menurut al-Mawardi, mengutip pendapat fuqaha adalah bahwa jumlah zakatnya bisa berubah (dari 20% hingga $2^1/_2$%) sesuai dengan kondisi di mana mineral tersebut digali. Semakin besar jumlah pekerjaan dan modal yang dibutuhkan dalam memperolehnya, semakin kecil jumlah zakatnya (yaitu, $2^1/_2$%) dan sebaliknya.[674]

Perbedaan mengenai ketepatan di atas sesuai dengan ketentuan makna *rikaz* di mana perintah yang jelas tentangnya dalam hadis Nabi adalah seperlima.[675] Kata *rikaz* yang berarti setiap harta yang terpendam di dalam tanah, yaitu harta karun.[676] Para fuqaha Hanafiyah menganggap mineral sebagai *rikaz* dan, karenanya memberikan ketentuan 20%. Yang lain melihat *rikaz* berbeda dengan mineral.[677] Jumlah zakat tertinggi atas mineral tampaknya tidak rasional karena penggalian mineral berbeda dengan penemuan harta karun. Mengingat yang pertama membutuhkan kerja dan modal yang besdar, jumlah zakat (atas mineral) harus lebih rendah ketimbang zakat atas harta karun, di mana pekerjaan yang diperlukan tidak banyak. Yusuf al-Qardhawi, seorang penulis kontemporer, menegaskan bahwa jumlah zakat atas mineral harus benal-benar sesuai dengan pekerjaan dan modal yang diperlukan untuk menggalinya.[678]

---

[670] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 495.
[671] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 390.
[672] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 21.
[673] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 349.
[674] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 120.
[675] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 349.
[676] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 349.
[677] Yusuf al-Qardhawi, *Fiqh al-Zakah,* vol. I, 442-443.
[678] usuf al-Qardhawi, *Fiqh al-Zakah,* vol. I, 466.

Dari uraian di atas terlihat bahwa pada masa awal Islam, individu berhak mengemukakan klaimnya atas mineral dan sumber alam lainnya sejauh ia dapat memenuhi kebutuhan dirinya dengan syarat ia mengeluarkan beban yang sudah semestinya kepada negara. Namun, jika praktik ini mendorong pada akumulasi kekayaan pada segelintir orang dan kemaslahatan umum terancam, negara sendiri dapat mengelola sumber-sumber alam ini. Salah seorang sahabat Nabi, meminta Abyaz Ma'arib yang merupakan danau garam. Nabi memenuhi permintaan tersebut, tetapi setelah mengetahui bahwa danau tersebut adalah danau garam, Nabi menolak memberikan kepadanya.[679] Ini mengisyaratkan bahwa jenis sumber alam semacam itu tidak boleh diberikan kepada seseorang individu jika kemaslahatan umum masyarakat terancam. Akan tetapi, jika sumber-sumber kekayaan ini diberikan kepada seorang individu, ia wajib membayar seperlimanya kepada negara sebagai zakat.

Secara khusus, al-Mawardi memberikan bahasan khusus terkait dengan pengelolaan zakat oleh petugas yang berwenang dan ditetapkan oleh pemerintahan Islam. Secara rinci, syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh petugas zakat adalah berstatus meredeka, muslim, bersikap adil, dan mempunyai pengetahuan tentang hukum-hukum zakat bila ia berada pada lingkup kementerian *tafwidh* (perdana menteri), sedangkan bila berada pada lingkup kementerian *tanfiz* (menteri eksekutif), maka tidak diperlukan pengetahuan tentang hukum-hukum zakat, sebab ia telah ditugaskan secara khusus untuk mengambil harta zakat dengan jumlah yang ditetapkan.[680]

Abu Yusuf[681] menekankan pentingnya pengelolaan zakat secara amanah dalam pengumpulan zakat. Ia mensyaratkan pula kejujuran, loyalitas kepada penguasa dan rakyat, mampu mengawasi pengumpulan shadaqah, dan mengangkat para amil yang amanah setelah menyelidiki perilaku dan kejujuran mereka dalam pengumpulan shadaqah.

Dalam pengumpulan zakat, al-Mawardi berpijak pada sebuah *ijma'* di kalangan fuqaha bahwa zakat atas barang yang tampak harus dipungut oleh negara dan semua Muslim harus dipaksa membayarnya secara langsung kepada pemungut.[682] Namun, demikian al-Mawardi mencontohkan,[683] pembayaran zakat atas barang yang tampak (emas, perak, barang dagangan) diserahkan kepada kebijaksanaan kaum Muslim. Pada masa Nabi dan Khalifah Abu Bakar dan 'Umar, zakat atas barang yang tak tampak dikumpulkan oleh negara. Akan tetapi semenjak 'Utsman, khalifah ketiga, para pembayar zakat dibebaskan dari kewajiban membayar zakat atas barang yang tak tampak.

---

[679] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 289.
[680] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 112.
[681] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 80.
[682] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 113.
[683] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 113.

Dengan demikian, zakat atas bentuk kekayaan yang tak tampak diserahkan kepada kebijaksanaan pemiliknya karena para pemungut tidak dapat menilai kekayaan tersembunyi kecuali diungkapkan secara sukarela. Adapun produksi pertanian dan peternakan, penilaiannya dapat dilakukan dengan mudah. Alasan lainnya yang mungkin adalah bahwa karena melimpahnya kesejahteraan dan kemakmuran selama masa ini, kebutuhan untuk mengumpulkan zakat atas barang yang tak tampak dirasa tidak diperlukan. Jadi, diserahkan kepada individulah untuk membayar dan mengeluarkannya.

Berbeda dengan *faqih* lainnya, Abu Ubaid berpendapat bahwa hal itu harus dilakukan dalam bentuk kekayaan yang lebih memudahkan para pembayar zakat. Karena itu, ia menyatakan bahwa jika seorang pembayar zakat menginginkan, ia dapat membayar zakat komoditas dalam bentuk komoditas lain atau dengan tunai yang sebanding.[684] Adapun untuk kemudahan para pedagang, zakat atas barang dagangan harus dikumpulkan secara tunai.[685] Namun, beberapa fuqaha berpendapat bahwa zakat harus dikumpulkan dari aset yang sama yang dibebani zakat dan tidak dibolehkan membayarnya secara tunai atau dengan bentuk lain selain komoditas yang dikenai zakat.

Meskipun demikian, Abu Ubaid[686] menegaskan bahwa pengumpulan yang sama boleh diterima selama hal itu lebih memudahkan para pembayar zakat. Ia meriwayatkan bahwa sahabat nabi, Mu'adz, menerima ganti yang sebanding dari zakat atas makanan gandum. Mu'adz mengatakan kepada para pembayar zakat agar membawa pakaian atau kain sebagai ganti shadaqah yang lebih mudah dan lebih baik bagi kaum Muhajirin.[687] Prinsip kemudahan bagi para pembayar zakat harus ditaati jika pengumpulan zakat ditangguhkan agar meringankan mereka. Abu Ubaid[688] menyatakan pula bahwa ketentuan tersebut harus ditaati jika pengumpulan zakat ditangguhkan agar meringankan mereka. Abu Ubaid menegaskan bahwa ketentuan tersebut harus ditaati hanya dalam kasus zakat atas peternakan. Ia meriwayatkan bahwa khalifah 'Umar menangguhkan pemungutan zakat atas hewan selama setahun ketika terjadi kelaparan untuk memberi keringanan saat terjadi bencana alam.

Prinsip ini juga ditaati ketika para pengumpul zakat diarahkan agar tidak mengumpulkan komoditas yang terbaik, karena praktik ini akan mengarah pada kerugian para pembayar zakat. Yahya bin Adam[689] meriwayatkan sebuah hadis Nabi yang menyatakan, *"Janganlah kamu mengambil bagian terbaik dari kawanan hewan, tetapi ambillah dari hewan yang lebih tua, yang muda atau yang memiliki cacat."*

---

[684] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 432.
[685] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 433.
[686] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 432.
[687] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 433.
[688] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 585.
[689] Yahya bin Adam, *Kitab al-Kharaj*, 408.

Dengan demikian, pengelolaan zakat menekankan adanya kemudahan baik dalam pengumpulan maupun pembayaran zakat oleh para muzakki, karena itu diperlukan suatu kompetensi yang profesional bagi pengelola zakat *('amilin)* sehingga tujuan zakat dapat tercapai.

Zakat sebagai ibadah sosial mengandung makna kepemilikan dan nilai surplus atas kekayaan yang dimiliki oleh seseorang. Dalam konsep ekonomi modern, zakat mendorong penggunaannya pada tujuan produktif yang pada gilirannya meningkatkan kekayaan ekonomi, di samping berdampak secara ekonomis pada masyarakat kalangan bawah *(mustahiq)*. Abu Ubaid meriwayatkan sebuah hadis Nabi di mana Nabi mendorong pemelihara harta seorang anak yatim agar menginvestasikannya agar tidak termakan oleh zakat.[690] Riwayat lain menyebutkan bahwa, 'Aisyah biasa menginvestasikan kekayaan anak-anak yatim yang ditanganinya dan membayar zakat dari keuntungannya.[691] Dalam peristiwa lain, Khalifah 'Umar menyerahkan kekayaan seorang anak yatim kepada seseorang sehingga kekayaan itu dapat diinvestasikan.[692]

Dengan demikian, prinsip pengelolaan zakat telah menunjukkan adanya dimensi sosial yang dikenal sekarang ini dengan prinsip-prinsip perpajakan modern. Zakat memberikan keadilan melalui distribusi pendapatan secara merata bagi mereka yang memiliki nilai surplus dalam kekayaan yang dimilikinya. Bagi muzakki sendiri, zakat mengantarkan tujuan ekonomi secara produktif untuk terus meningkatkan pendapatannya dan sekaligus menunaikan kewajibannya dalam bentuk pengeluaran zakat.

d. Sumber-sumber Alam

Pada uraian sebelumnya dijelaskan bahwa sumber-sumber pendapatan negara dikelompokkan menjadi pendapatan pajak, pendapatan non-pajak, dan pendapatan yang bersumber dari pengelolaan kekayaan alam. Sumber daya alam yang dimiliki oleh kaum muslimin dapat digunakan untuk menunjang pemerintahan dan kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Dalam konsep ekonomi Islam, sumber-sumber tersebut mencakup *ihya' al-mawat* (menghidupkan tanah mati) dan pelembagaan *iqta'*.

1. Pengelolaan Tanah Mati (Ihya' al-Mawat)

Tanah mati merupakan "tanah tak bertuan" yang tidak ada pemiliknya. Karena itu, menurut al-Mawardi,[693] siapa saja yang mengelola tanah tersebut berarti menjadi pemiliknya baik dengan ijin kepala negara atau pemerintah, maupun tanpa memiliki izin dalam pengelolaannya, sebagaimana hadits Nabi Muhammad Saw.,"*Siapa yang mengelola tanah mati, maka tanah itu menjadi*

[690] Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 454.
[691] Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 456.
[692] Abu Ubaid*, Kitab al-Amwal*, 455.
[693] Al-Mawardi*, Ahkam al-Sulthaniyah*, 137

pemiliknya" (HR. Tirmidzi dan Ahmad). Sedangkan bagi Abu Hanifah,[694] seseorang tidak boleh mengelola tanah mati, kecuali setelah mendapatkan izin dari kepala negara atau pemerintah, sebagaimana hadits Nabi,"*Seseorang boleh memiliki tanah mati jika telah mendapatkan persetujuan dari pemerintah."* (HR. Thabrani).

Secara historis, tanah yang dikuasai kaum Muslimin tidak semuanya dimiliki oleh penduduk asal. Karena itu, ada beberapa bidang tanah yang luas di semenanjung Arabia dan wilayah negara lainnya yang tidak dimiliki seseorang. Dari sudut pandang prinsip-prinsip keuangan Islam, kepemilikan tanah yang tak bertuan menjadi milik negara. Hadis Nabi Saw., sebagaimana diriwayatkan oleh Abu Ubaid,[695] menetapkan, *"Seluruh tanah mati dan tak bertuan pertama-pertama merupakan milik Allah dan Rasul-Nya, setelah itu menjadi milikmu."*

Batas-batas suatu tanah disebut tanah mati diperdebatkan oleh fuqaha'. Dalam pandangan Syafi'i,[696] tanah mati merupakan seluruh tanah yang tidak dikelola dan bukan pinggir tanah yang telah dikelola. Meskipun tanah itu bersambung dengan tanah yang telah dikelola, tanah ini berstatus tanah mati. Abu Hanifah[697] menilai bahwa tanah mati adalah tanah yang jauh dari tanah yang telah dikelola dan tidak dicapai oleh saluran air. Abu Yusuf[698] berpendapat tanah mati adalah seluruh tanah yang jika seseorang berteriak dengan suara paling kuat di lahan yang paling dekat dengan lahan yang telah dikelola, maka tidak ada orang yang mendengarnya yang berada di tanah yang dikelola itu.

Adapun mengenai pengelolaan tanah mati, al-Mawardi[699] memberikan batasan bahwa orang yang dekat dan jauh dengan lahan itu memiliki hak yang sama. Sedangkan bagi Malik,[700] orang yang tinggal dekat dengan lahan itu, dari penduduk yang telah mengelola tanahnya, adalah lebih berhak untuk mengelola tanah itu dari orang yang jauh. Menurut Abu Ubaid,[701] tanah tak bertuan dan bebas yang tidak dimiliki oleh seseorang, juga tidak dihidupkan oleh seseorang, berada pada otoritas publik *(imam)*. Sedangkan Abu Yusuf[702] menilai bawah negara merupakan pemilik seluruh tanah yang jatuh dalam kekuasaannya, baik dengan jalan perang atau diambil melalui damai, dan tidak ditemukan tanda ditanami atau dibangun oleh seseorang, juga bukan tanah umum atau padang rumput desa dan tidak dimiliki oleh seseorang dan tidak pula dalam kepemilikan seseorang.

---

[694] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 13.
[695] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 286
[696] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 138
[697] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 14.
[698] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 14.
[699] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 139
[700] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 139-140.
[701] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 297
[702] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 57

Abu Yusuf[703] memberikan informasi bahwa di kantor pertanahan tercatat bahwa khalifah 'Umar mengalihkan menjadi tanah negara semua harta benda raja Persia dan keluarganya, serta tanah para tentara musuh yang terbunuh dalam peperangan atau melarikan diri, juga setiap sumber air atau semak yang berpaya-paya (tanpa pemilik yang sah). Tanah negara juga mencakup kepulauan yang muncul dari sungai-sungai besar (Tigris dan Efrat), tanah-tanah diperoleh dari laut melalui reklamasi, atau dari padang pasir atau semak, dengan syarat tak seorangpun sebelumnya memiliki hak atas tanah tersebut.

Dalam konteks keuangan publik, pengelolaan tanah mati memperoleh perhatian utama dari pemerintahan Islam. Al-Mawardi[704] memberikan prinsip-prinsip umum bahwa pengelolaan tanah mati ditentukan oleh kebiasaan masyarakat setempat. Jika lahan itu ditujukan sebagai tempat tinggal, maka bentuk pengelolaannya dengan mendirikan bangunan dan atapnya di lahan tersebut.

Adapun jika digunakan untuk membuka ladang atau perkebunan, maka bentuk pengelolaannya harus memenuhi 3 persyaratan, yaitu: pertama, mengumpulan tanah yang mengelilingi lahan itu dan meninggikannya (membuat "undukan tanah" sebagai tanda petak-petak lahan) sebagai pembatas dengan tanah lain; kedua, mengalirkan air ke lahan itu, jika lahannya kering, atau menahan air dari lahan itu, jika berbentuk lahan yang digenangi air, sehingga kedua tanah tersebut dapat ditanami dan dijadikan lahan pertanian, dan ketiga, mengelola tanah itu, yaitu dengan membolak-balikkan tanah yang berada di lahan itu.

Adapun menurut Yahya bin Adam,[705] memakmurkan tanah berarti jika seseorang harus membuka sumber atau sumur kuno atau menyalurkan air ke tanah yang tidak ditanami atau diduduki oleh seseorang sebelumnya, hingga tanah tersebut layak untuk ditanami. Abu Yusuf[706] menegaskan bahwa memakmurkan tanah mati berarti membajak, menabur benih dan mengairi tanah tersebut. Implikasinya adalah, menjadikan tanah kosong cocok untuk ditanami yang membuat kepelimikan individu atas tanah tersebut.

Al-Mawardi[707] menegaskan bahwa seseorang yang telah memenuhi tiga syarat di atas, maka tanah mati itu telah menjadi miliknya. Yahya bin Adam[708] mengatakan pula bahwa orang yang menghidupkan tanah mati, dialah pemiliknya selamanya dan tidak dapat dicabut darinya. Abu Yusuf[709] juga berpandangan, orang memakmurkan tanah mati, ia memperoleh hak kepemilikan atasnya dan dapat terus menanami atau membiarkannya

[703] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 58, 92-93.
[704] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 142.
[705] Yahya bin Adam, *Kitab al-Kharaj*, 90.
[706] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 65.
[707] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 142.
[708] Yahya bin Adam, *Kitab al-Kharaj*, 90.
[709] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 65.

untuk ditanami, menggali kanal di dalamnya atau membangunnya untuk kepentingannya. Ia harus membayar pajak *'ushr* jika tanah tersebut termasuk kategori *'ushr* dan pajak *kharaj* jika memang tanah tersebut adalah tanah *kharaj*.

Adanya syarat pemberian izin kepada individu untuk memiliki tanah mati adalah untuk mendorong menanami dan membangun tanah mati. Pemanfaatan tanah yang tak digunakan secara alamiah menguntungkan kas negara dari segi keuangan dengan menciptakan lebih banyak pendapatan melalui pajak tanah. Karena itu, Abu Hanifah berpendapat, izin penguasa untuk memakmurkan tanah mati merupakan syarat bagi kepemilikan. Ia menegaskan, hak kepemilikan hanya ditetapkan jika seseorang sudah mendapatkan izin dari penguasa.[710]

Meskipun demikian, berbeda dengan Abu Hanifah, Abu Yusuf[711] menganjurkan bahwa, izin dari penguasa itu tidaklah penting. Abu Yusuf menjustifikasi pendapat gurunya untuk mencegah konflik antara dua pihak yang saling mengklaim. Dalam kondisi normal, di mana tidak ada kekhawatirkan semcam itu, seseorang dapat memperoleh tanah yang telah dikembangkannya tanpa izin dari pihak penguasa. Karena motif di balik pemberian kepemilikan atas tanah mati adalah mengembangkan tanah kosong agar dapat ditanami, para fuqaha menjelaskan bahwa siapa saja yang menduduki sebidang tanah mati tanpa menanaminya, ia harus meninggalkan tanah tersebut.

2. Iqtha'

Iqtha' merupakan pengambilan atau pemberian tanah yang dilakukan oleh kepala negara terhadap lahan yang menjadi bagian wewenangnya. Karena itu, *iqtha'* tidak diterapkan pada tanah yang telah dimiliki seseorang atau pihak yang berhak. Menurut al-Mawardi,[712] *iqtha'* dikelompokkan menjadi dua bagian, yaitu *iqtha'* kepemilikan dan iqtha' hak penggunaan lahan.

Iqtha' kepemilikan mencakup tiga jenis lahan, yaitu lahan mati dan tidak bertuan, lahan yang telah dikelola, dan lahan yang mengandung barang tambang.[713]

Pertama, lahan mati dan tidak bertuan berupa lahan yang ada sejak masa lampau dan *kedua,* lahan yang pernah dikelola namun rusak karena tidak diurus. Untuk lahan yang pernah dikelola oleh kaum Muslim kemudian rusak, menurut Syafi'i, lahan ini tidak menjadi milik seseorang yang ingin mengelolanya, baik diketahui atau tidak sebelumnya. Malik berpendapat bahwa orang yang ingin mengelolanya menjadi pemilik lahan itu, baik pemiliknya diketahui atau tidak. Adapun Abu Hanifah[714] berpendapat bahwa bila lahan itu tidak diketahui

[710] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 64.
[711] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 65.
[712] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 145.
[713] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 146.
[714] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 147-148.

pemiliknya, maka seseorang yang akan mengelola menjadi pemilik baru atas lahan itu, kecuali jika pemilik lahan dapat diketahui.

Kedua, tanah yang telah dikelola terdiri dari tanah yang jelas pemiliknya dan tanah yang tidak jelas pemilik dan pemegang hak atas tanah.[715] Untuk kategori pertama, tanah yang jelas pemiliknya, pemerintah tidak dapat berwenang untuk merubah status tanah itu, kecuali terkait dengan hak-hak baitul mal. Di samping itu, pemilik tanah dapat memberikan hibah atas tanah tersebut untuk kepentingan umum. Adapun untuk kategori kedua, tanah tanah yang tidak jelas pemilik dan pemegang hak atas tanah maka ada tiga alternatif, yaitu:

Pertama, lahan yang dibebaskan dan menjadikannya sebagai *iqtha'* untuk kepentingan baitul mal dengan mengambil seperlima untuk kepentingan umum atau mengambil sebidang lahan dengan persetujuan para tentara yang berhak atas *ghanimah* tersebut. Kebijakan ini pernah dilakukan 'Umar bin Khattab dengan mengambil tanah Sawad untuk kepentingan pemerintah dan rakyat, dan juga kebijakan Utsman bin Affan dengan menetapkan tanah itu sebagai *iqtha'* agar lebih efisien dan produktif.[716] Peristiwa lain menunjukkan bahwa lahan itu dapat digunakan sebagai tanah wakaf, atau pemerintah mengeluarkan kebijakan sebagai sumber pemasukan baitul mal dengan mengambil *kharaj* dalam bentuk nilai sewa atas lahan;

Kedua, tanah *kharaj* yang tidak bisa dijadikan *iqtha'* secara utuh dalam bentuk lahan dengan status tanah wakaf dan *kharaj*-nya berupa biaya sewa, ataupun berupa tanah dengan status hak milik seseorang dan *kharaj*-nya berupa *jizyah*.

Ketiga, lahan yang pemiliknya telah meninggal dunia dan ahli warisnya tidak berhak untuk mendapatkannya, sehingga menjadi milik baitul mal. Abu Hanifah berpendapat lahan ini diberikan kepada fakir miskin sebagai sedekah dari orang yang telah mati. Syafi'i berpendapat tanah itu digunakan untuk kepentingan umum, sedangkan para pengikut Syafi'i menetapkannya sebagai tanah wakaf.

Adapun *iqtha* hak penggunaan lahan mencakup lahan 'ushr (tanah yang hasilnya dipungut zakat sebesar sepersepuluh dan tanah *kharaj*. Menurut al-Mawardi,[717] untuk lahan 'ushr tidak boleh dijadikan *iqtha'* karena lahan ini dikenai kewajiban zakat yang hasilnya dibagikan kepada para *mustahiq* sesuai dengan ketentuan syari'at. Untuk lahan *kharaj* dapat ditetapkan sebagai *iqtha'* sesuai dengan perbedaan para penerimanya. Bila ia *mustahiq* zakat, maka tidak diperkenankan memperoleh *'iqtha'* dari tanah *kharaj* ini. Adapun Abu Hanifah[718] membolehkannya untuk memperoleh *iqtha'*. Bila ia orang yang

[715] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 148-150. Bandingkan dengan Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 45.
[716] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 239.
[717] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 151.
[718] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 59.

membutuhkan dan tidak memiliki sumber pendapatan yang pasti, maka ia dilarang menerima *iqtha',* sebab memperoleh bagian dari harta *kharaj.* Adapun bila ia memperoleh bagian *fay'* dan gaji tetap (keluarga tentara), maka ia dapat menerima *iqtha'* sebagai penghargaan atas jasa-jasa kepada pemerintah.

Pemberian sumber daya tanah yang tak digunakan dan tak bertuan sebagai perkebunan pribadi untuk tujuan pengembangan, mencerminkan pandangan hukum Islam tentang kepemilikan kekayaan. Ini menunjukkan bahwa hak pemilikan dapat mendorong masyarakat mengembangkan dan menanami tanah yang tak digunakan. Sesungguhnya prosedur *iqtha'* akan membuat tanah semakin baik untuk ditanami dan tidak sia-sia. Dengan berpegang pada pandangan ini, Abu Yusuf menyarankan agar tanah yang tidak dimiliki seseorang dan tidak memiliki jejak bangunan di atasnya, dapat diberikan oleh penguasa sebagai *iqtha'* kepada seseorang yang mengembangkan dan menanaminya.[719]

Alasan tersebut di atas didukung oleh praktik Khalifah 'Utsman, Abu Ubaid meriwayatkan bahwa ketika 'Utsman ibn 'Affan berkuasa, ia melihat bahwa penanaman tanah negara lebih bermanfaat ketimbang membiarkannya kosong. Karena itu, ia memberikan tanah tersebut kepada siapa saja yang dipandang tepat untuk mengelolanya dan membiarkan mereka membayar kepada kaum Muslim (negara Islam) bagian yang semestinya.[720] Dengan mendukung manfaat *iqtha',* Abu Yusuf menyatakan bahwa pemberian *iqtha'* dari tanah tak bertuan akan membuat ekonomi berkembang dan pendapatan dari pajak meningkat.[721]

Karena tujuan utama seluruh prosedur *iqtha'* adalah meningkatkan kesejahteraan umum, Abu Yusuf menyarankan agar pemberian tersebut tidak merusak kepentingan masyarakat. Dalam kaitan ini, ia mengutip prinsip 'jangan merusak orang lain.' Karena itu ia menegaskan, jika perkembangan tanah pemberian tersebut merusak orang lain dan menimbulkan kerusakan bagi wilayah sekitarnya, maka penguasa tidak berwenang untuk memberikannya.[722] Karena tanah mati atau tak bertuan masuk ke dalam dua kategori tanah, yaitu tanah *'ushr* dan *fay',* masalahnya yang muncul adalah bagaimana status tanah pemberian itu; apakah *kharaj* atau '*ushr* yang akan ditetapkannya padanya. Abu Yusuf[723] telah memberikan sintetis yang jelas mengenai masalah ini. Baginya, *'ushr* akan dibebankan jika tanah tersebut termasuk kategori *'ushr.*

Namun, jika tanah tersebut termasuk wilayah taklukan, penguasa memiliki kewenangan penuh untuk menetapkannya: ia dapat membebankan

---

[719] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 61.
[720] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 296.
[721] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 61-62.
[722] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 93.
[723] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 60.

kharaj, atau dapat mengubahnya menjadi *'ushr.*[724] Abu Yusuf berpendapat,[725] *kharaj* akan dibebankan dengan mempertimbangkan biaya yang diperlukan untuk irigasi. Penguasa memiliki kewenangan untuk membebankan '*ushr* jika tanah tersebut diairi dengan kerja manual. Akan tetapi, jika tanah tersebut diairi dengan air *kharaj* (sungai besar dari tanah taklukan). Maka penguasa berhak untuk memungut *kharaj*.

Jadi, implikasi fiskal dari pelembagaan *iqtha'* adalah pemerintah dapat mengeluarkan kebijakan untuk mengalihkan seluruh sumber ekonomi untuk tujuan-tujuan produktif dan jangka panjang yang bermanfaat untuk masyarakat. Di samping itu, pemberian *iqtha'* bersifat kondisional dan terkait dengan upaya-upaya peningkatan hasil pertanian pendapatan negara.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa sumber-sumber pendapatan negara dapat diklasifikasikan menjadi sumber pendapatan pajak dan pendapatan non-pajak. Sumber pendapatan ini mengalami perubahan sesuai dengan kebijakan pemerintah dengan melihat kebutuhan yang ada, khususnya digunakan untuk memfasilitasi kebutuhan dana dalam melaksanakan aktivitas pemerintahan dan kesejahteraan masyarakat. Dilihat dari hak-hak yang diperoleh kaum Muslimin berkenaan dengan penggunaan pendapatan negara untuk kemaslahatan umum, sumber pendapatan pemerintah ini diklasifikasikan menjadi pajak berupa *kharaj* dan *jizyah,* dan non-pajak yang mencakup *fay', ghanimah,* zakat, dan sumber-sumber alam.

[724] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 60.
[725] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 66.

BAB V
PENGELUARAN PEMERINTAH

Pemerintah mutlak ikut berperan dalam setiap bentuk atau sistem perekonomian, bukan hanya untuk menyediakan barang-barang publik, melainkan juga untuk mengalokasikan barang-barang produksi maupun barang konsumsi, di samping memperbaiki distribusi pendapatan, memelihara stabilitas nasional termasuk stabilitas ekonomi, serta mempercepat pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, pemerintah memerlukan banyak sumber pendapatan dalam rangka melaksanakan perannya untuk menciptakan kemakmuran bagi rakyat.

Dalam sistem ekonomi Islam, pemerintah memiliki kewajiban dalam menciptakan kemaslahatan atau kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan-kebijakan yang ditetapkannya. Bahkan peran negara adalah memelihara terselenggaranya ajaran-ajaran agama dan memakmurkan rakyat. Dengan kata lain, kesejahteraan masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk pengeluaran publik memperoleh legitimasi dalam syari'at Islam.

Pada bagian ini akan dijelaskan terkait teori pengeluaran pemerintah, teori barang publik, kriteria pengeluaran publik, tujuan pengeluaran publik, sistem anggaran pengeluaran publik, dan jenis dan prinsip pendistribusian pendapatan publik. Pembahasan ini dapat memberikan kejelasan aspek-aspek pengeluaran negara yang digunakan untuk kesejahteraan publik.

A. Teori Pengeluaran Pemerintah

Untuk memahami perkembangan pengeluaran pemerintah, maka dapat dianalisis melalui teori makro dan teori mikro. Teori makro ekonomi menggariskan bahwa pengeluaran pemerintah (*government expenditure*) untuk pembelian barang dan jasa merupakan injeksi terhadap perekonomian yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi. Pengeluaran pemerintah merupakan pengeluaran eksogen yang besarnya ditentukan oleh sejauhmana ketersediaan anggaran pemerintah yang diperoleh dari pajak (*fiscal policy*). Pengeluaran pemerintah biasanya ditujukan kepada upaya penyediaan infrastruktur berupa fasilitas umum, maupun berupa transfer langsung yang ditujukan untuk pemerataan pendapatan dan mengatasi masalah kemiskinan.

Teori makro tentang perkembangan pengeluaran pemerintah dapat dianalisis dengan model pembangunan dari Rostow dan Musgrave, hukum Wagner tentang perkembangan aktivitas pemerintah, dan teori Peacock dan Wiseman. Teori-teori tersebut dilatarbelakangi adanya perkembangan pengeluaran pemerintah yang selalu meningkat akibat kegiatan kegiatan pemerintah yang mengalami

peningkatan dalam sistem perekonomian. Karena itu, menurut Mick Foster and Adrian Fozzard,[726] peranan pemerintah yang semakin meningkat menyebabkan pengeluaran pemerintah dalam proporsinya terhadap penghasilan nasional semakin besar. Pengeluaran pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pemerintah itu. Namun demikian, proporsi pengeluaran pemerintah terhadap penghasilan nasional bruto (GNP) adalah suatu ukuran yang sangat kasar terhadap kegiatan pemerintah dalam suatu bentuk perekonomian.

1. Model Pembangunan Rostow dan Musgrave

Analisis Rostow dan Musgrave tentang perkembangan peranan pemerintah direlasikan dengan tahapan pertumbuhan ekonomi yang meliputi tahap awal, menengah, dan tahap lanjut.[727] Pada tahap awal perkembangan ekonomi, persentase investasi pemerintah harus menyediakan prasarana seperti pendiidikan, kesehatan, dan sebagainya. Pada tahap menengah pembangunan ekonomi, investasi pemerintah tetap diperlukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi agar dapat tinggal landas, namun pada tahap ini peranan investasi swasta sudah semakin besar.

Menurut Musgrave,[728] suatu proses pembangunan akan ditandai dengan adanya investasi swasta dalam persentase terhadap GNP semakin besar dan persentase investasi pemerintah dalam persentase GNP akan semakin kecil. Adapun menurut Rostow,[729] pada tingkat ekonomi lanjut pembangunan ekonomi, aktivitas pemerintah akan beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas sosial seperti halnya program kesejahteraan hari tua, program pelayanan kesehatan masyarakat, dan sebagainya.

Model pembangunan Rostow dan Musgrave ini memberikan kerangka dasar bagi peningkatan pengeluaran pemerintah seiring dengan peranan pemerintah yang semakin besar. Meskipun teori ini dikembangkan dari pengalaman pembangunan ekonomi di berbagai negara, namun ada

[726] Diskusi lebih lanjut tentang peran pemerintah dalam pengeluaran dapat dibaca Mick Foster and Adrian Fozzard, *Aid and Public Expenditure: A Guide* (London SE1 7JD: Overseas Development Institute 111 Westminster Bridge Road, 2000).

[727] Menurut Rostow, proses pembangunan ekonomi bisa dibedakan ke dalam 5 tahap yaitu masyarakat tradisional (*the traditional society*), pra syarat untuk tinggal landas (*the preconditions for take off*), tinggal landas (*the take-off*), menuju kedewasaan (*the drive to maturity*) dan masa konsumsi tinggi (*the age of high mass-consumption*). Rostow berpendapat bahwa yang menjadi dasar perbedaan tahap pembangunan ekonomi tersebut adalah karakteristik perubahan keadaan ekonomi, social dan politik yang terjadi di masyarakat. Richard A. Musgrave & Alan T. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, 34.

[728] Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, 25-26. Lihat pula Richard A. Musgrave & Alan T. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, 37.

[729] James M. Buchanan and Richard A. Musgrave, *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1999), 103.

ketidakjelasan terkait dengan pertumbahan ekonomi yang berlangsung secara bertahap atau tahapan tersebut berlangsung simultan dan bersamaan.

Karena itu menurut Schumpeter,[730] faktor utama yang menyebabkan perkembangan ekonomi adalah proses inovasi yang dilakukan oleh para innovator dengan inovasi-inovasinya. Pertumbuhan ekonomi diartikan sebagai peningkatan *output* masyarakat yang disebabkan oleh semakin banyaknya jumlah factor produksi yang digunakan dalam proses produksi masyarakat tanpa adanya perubahan tekhnologi produksi masyarakat tanpa adanya perubahan tekhnologi produksi itu sendiri. Sedangkan pembangunan ekonomi adalah kenaikan output yang disebabkan oleh inovasi yang dilakukan oleh para innovator.

2. Hukum Wagner

Perkembangan pengeluaran bagi kegiatan-kegiatan pemerintah semakin meningkat. Wagner menyebut kondisi ini sebagai "hukum selalu makin meningkatnya kegiatan negara" *(law of ever increasing state activities)*, atau "hukum makin meningkatnya kebutuhan negara".[731] Peningkatan ini terletak pada kegiatan dan kebutuhan pemerintah terkait dengan tugas dan fungsi pemerintah, penggunaan sumber daya ekonomi oleh pemerintah, termasuk pengeluaran pemerintah.

Musgrave menyebut hukum Wagner ini dengan hukum *growing public expenditures* atau hukum makin meningkatnya pengeluaran-pengeluran pemerintah.[732] Konsekuensinya, hukum Wagner ini menunjukkan bahwa makin meningkatnya kegiatan-kegiatan pemerintah, makin meningkatnya kebutuhan pemerintah, dan makin meningkatnya pengeluaran negara.

Dengan demikian, hukum Wagner ini memberikan asumsi bahwa dalam suatu perekonomian, apabila pendapatan perkapita meningkat, maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Hukum Wagner ini berdasarkan pengamatan empiris dari negara-negara maju, tetapi hukum tersebut memberi dasar akan timbulnya kegagalan pasar dan eksternalitas.

Untuk lebih jelas, Hukum Wagner ini dapat dapat diformulasikan berikut:[733]

$$\frac{PkPP1}{PPK1} - \frac{Pk\ PP2}{PPK2} = \frac{Pk\ PP\ n}{PPKn}$$

[730] Baca pada James M. Buchanan and Richard A. Musgrave, *Public Finance and Public Choice*, 104-105.

[731] Wagner and Weber: "Wagner's Law, Fiscal Institutions, and the Growth of Government," *National Tax Journal*, 30 (1977), 59-68.

[732] Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, 24.

[733] Wagner and Weber: "Wagner's Law, Fiscal Institutions, and the Growth of Government," *National Tax Journal*, 30 (1977), 59-68.

Keterangan:
PkPP = pengeluaran pemerintah per kapita
PPK = pendapatan perkapita yaitu GNP/jumlah penduduk
1, 2, ... n = jangka waktu (tahun)

Hukum Wagner ini memiliki kelemahan karena tidak didasarkan pada suatu teori mengenai pemilihan barang-barang publik. Wagner hanya melakukan analisis dengan teori organis pemerintah *(organic theory of the state)*, yaitu pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari anggota masyarakat lainnya.[734] Di samping itu, peningkatan pengeluaran pemerintah tersebut bersifat relatif atau absolut. Kayaalp[735] mencatat bahwa teori organik pemerintah banyak diikuti dalam kajian keuangan publik Jerman. Teori ini digunakan secara sistematik oleh Fichte (1800) dan Schaffle (1878), kemudian dikembangkan oleh Wagner (1883). Mereka selalu menggunakan teori ini sebagai ilustrasi dalam menjelaskan tujuan pemerintah dan tidak pernah memiliki argumen secara analitik.

Dalam hal ini, Musgrave menilai Wagner tidak mampu menjelaskan secara spesifik (*Adolf Wagner failed to specify)*.[736] Musgrave menganalisis bahwa substansi hukum Wagner tersebut tentang peningkatan pengeluaran pemerintah bersifat relatif. Relatif yang berarti dinyatakan dengan persentase dari GNP dan atau dibandingkan dengan sektor swasta. Dengan kata lain, produksi barang-barang termasuk jasa dalam masyarakat dibedakan menjadi dua, yaitu barang-barang kolektif (termasuk semi kolektif) dan barang-barang swasta.

Peacock dan Wiseman[737] memberikan kritik pula terhadap hukum Wagner. Menurut keduanya, ada tiga kelemahan, yaitu: pertama, teori Wagner didasarkan atas teori organisasi negara *(organic self determining theory of the state)* yang sekarang tidak dianut negara-negara Barat. Teori ini menyatakan bahwa negara merupakan organisme hidup yang terbebas dari warga negara yang mempunyai kebutuhan tersendiri dan juga mengalami perkembangan; kedua, Wagner tidak memperhitungkan pengaruh perang terhadap pengeluaran negara; dan ketiga, Wagner selalu menekankan dalam waktu jangka panjang atau *along term trend of public economic activity,* sehingga kurang memperhatikan pola waktu atau proses perkembangan pengeluaran negara tersebut.

---

[734] Lebih lanjut baca Jürgen G. Backhaus and Adolf E. Wagner, *From Continental Public Finance to Public Choice: Mapping Continuity*, JEL codes: B1, B2, H0, Z0, . 12-13.

[735] Orhan Kayaalp, *The National Element in the Development of Fiscal Theory* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), 17.

[736] Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, 21-22.

[737] Lebih lanjut baca A.T. Peacock dan J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* (London: George Allen & Unwin, 1967), 145.

3. Teori Peacock dan Wiseman

Teori Peacock dan Wiseman didasarkan pada penelitian empiris dengan penekanan pola waktu dan perkembangan pengeluaran pemerintah bukan bersifat *continious growth*, melainkan seperti tangga rumah. Keduanya menamakan dengan istilah "*steplike"*.[738] Peacock dan Wiseman menilai bahwa pemerintah senantiasa berusaha untuk memperbesar pengeluaran sedangkan masyarakat tidak suka membayar pajak yang semakin besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar tersebut. Hipotesis teori Peacock dan Wiseman ini menjadi dasar dari teori pemungutan suara.

Teori ini menjelaskan pula bahwa masyarakat mempunyai suatu tingkat toleransi pajak, yaitu suatu tingkat dimana masyarakat dapat memahami besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Dalam hal ini, perkembangan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak yang semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah; dan meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat. Oleh karena itu, dalam keadaan normal, meningkatnya GNP menyebabkan penerimaan pemerintah yang semakin besar, begitu juga dengan pengeluaran pemerintah menjadi semakin besar.[739]

Namun demikian, bila keadaan normal tersebut terganggu misalnya karena adanya perang, maka pemerintah harus memperbesar pengeluarannya untuk membiayai perang. Karena itu penerimaan pemerintah dari pajak juga meningkat, dan pemerintah meningkatkan penerimaannya tersebut dengan cara menaikkan tarif pajak sehingga dana swasta untuk investasi dan konsumsi menjadi berkurang. Keadaan ini disebut efek pengalihan *(displacement affect)*, yaitu adanya suatu gangguan sosial menyebabkan aktivitas swasta dialihkan pada aktivitas pemerintah. Perang tidak bisa dibiayai hanya dengan pajak, sehingga pemerintah juga harus meminjam dari negara lain untuk pembiayaan perang. Setelah perang selesai sebetulnya pemerintah dapat menurunkan kembali tarif pajak pada tingkat sebelum adanya gangguan. Akan tetapi hal tersebut tidak dilaksanakan karena pemerintah harus mengembalikan bunga pinjaman dan angsuran utang yang digunakan untuk membiayai perang, sehingga pengeluaran pemerintah setelah perang selesai meningkat tidak hanya karena GNP naik, tetapi juga karena pengembalian utang dan bunganya.

Di samping itu, banyak aktivitas pemerintah yang baru kelihatan setelah terjadinya perang, dan ini disebut dengan efek inspeksi *(inspection affect)*. Adanya gangguan sosial juga akan menyebabkan terjadinya konsentrasi kegiatan kepada pemerintah sebagai bagian kegiatan ekonomi yang tadinya dilaksanakn oleh swasta. Ini disebut efek konsentrasi *(concentration affect)*. Adanya ketiga efek diatas menyebabkan bertambahnya aktivitas pemerintah

[738] A.T. Peacock dan J. Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* , 146-148.
[739] Anthony B. Atkinson and Joseph E. Stiglitz, *Lectures in Public Economics* (New York: Mac-Graw Hill, 1980).

sehingga setelah perang selesai, tingkat pajak tidak turun kembali pada tingkat sebelum terjadinya perang.

Meskipun teori Peacock dan Wiseman ini cukup baik dalam menjelaskan perkembangan pengeluaran pemerintah, namun muncul pula kritik atas teori ini dari Bird. Menurut Bird,[740] selama terjadinya gangguan sosial memang terjadi pengalihan aktivitas pemerintah dari pengeluaran sebelum gangguan ke aktivitas yang berhubungan dengan gangguan tersebut. Hal ini akan menyebabkan kenaikan pengeluaran pemerintah dalam presentase terhadap GNP. Akan tetapi setelah terjadinya gangguan, presentase pengeluaran pemerintah terhadap GNP perlahan-lahan akan menurun kembali pada tingkat sebelum terjadinya gangguan. Jadi, efek pengalihan hanya merupakan gejala dalam jangka pendek, tetapi tidak terjadi dalam jangka panjang.

Kritik lain muncul dari Clarke[741] bahwa meskipun teori Peacock dan Wiseman ini menjelaskan adanya toleransi pajak, yaitu suatu limit perpajakan, namun keduanya tidak menyatakan pada tingkat berapa toleransi pajak tersebut. Karena itu menurut Clarke, limit perpajakan sebesar 25 persen dari pendapatan nasional. Apabila limit tersebut dapat dilampaui maka akan terjadi inflasi dan gangguan sosial lainnya.

Teori kedua yang menjelaskan perkembangan pengeluaran pemerintah adalah teori mikro. Teori mikro ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang menimbulkan permintaan akan barang publik dan faktor-faktor yang mempengaruhi tersedianya barang publik.

Adapun perkembangan pengeluaran pemerintah dapat dijelaskan berdasarkan faktor perubahan permintaan akan barang publik, perubahan dari aktivitas pemerintah dalam menghasilkan barang publik, dan juga perubahan dari kombinasi faktor produksi yang digunakan dalam proses produksi, perubahan kualitas barang publik, dan perubahan harga-harga faktor produksi.

B. Teori Barang Publik

Salah satu peran pemerintah yang cukup penting adalah membuat keputusan terkait alokasi sumber-sumber ekonomi untuk menghasilkan barang publik. Dalam hal ini, sistem ekonomi sosialis mempraktekkan sebagian besar barang-barang swasta diproduksi oleh pemerintah, sedangkan sistem ekonomi kapitalis menerapkan sebagian besar barang-barang publik diproduksi oleh sektor swasta.[742]

Dalam menganalisis alokasi sumber-sumber ekonomi yang optimum untuk barang-barang swasta dan barang publik tidak dapat dilepaskan dari aspek pembiayaan kegiatan produksi. Sektor swasta mempunyai berbagai-bagai sumber

[740] Untuk menganalisis lebih jauh kelebihan dan kelemahan teori Peacock dan Wiseman baca Richard M. Bird, *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes* (Washington DC: Inter American Development Bank, 2001).

[741] Lihat James M. Buchanan and Richard A. Musgrave, *Public Finance and Public Choice,* 167-168.

[742] Baca lebih lanjut Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance*, 47-49.

dana untuk melaksanakan produksi, yaitu dengan meminjam dari bank, menjual saham-saham atau dari keuntungan yang tidak dibagikan kepada pemegang saham *(retained earnings)*. Pemerintah juga mempunyai berbagai sumber dana untuk melaksanakan ativitasnya, misalnya saja dengan pinjaman luar negeri, dengan mencetak uang atau dengan memungut pajak.

Ada beberapa teori yang menganalisis barang-barang publik dalam alokasi sumber-sumber ekonomi, yaitu teori Pigau, teori Bowen, teori Erick Lindahl, teori Samuelson, dan teori anggaran.

1. Teori Pigau

Menurut Pigau,[743] barang publik harus disediakan sampai suatu tingkat sehingga kepuasan marginal atas barang publik sama dengan ketidakpuasan marginal *(marginal disutility)* akan pajak yang dipungut untuk membiayai program-program pemerintah atau untuk menyediakan barang publik.

Teori Pigau ini memiliki kelemahan dalam menjelaskan barang publik, karena didasarkan pada rasa ketidakpuasan marginal masyarakat dalam membayar pajak dan rasa kepuasan marginal akan barang publik, sedangkan kepuasan dan ketidakpuasan adalah sesuatu yang tidak dapat diukur secara kuantitatif karena sifatnya ordinal.

2. Teori Bowen

Teori Bowen dapat dijelaskan dengan membuat perbedaan antara barang swasta dan barang publik. Barang swasta merupakan barang yang memiliki sifat pengecualian, sehingga pemilik suatu barang dapat mengecualikan orang lain dari manfaat barang tersebut, misalnya saja sepatu.[744]

Adapun barang publik, seperti diartikan Bowen,[745] sebagai barang yang tidak dapat ditetapkan pengecualian. Jadi sekali suatu barang publik sudah tersedia maka tidak ada seorangpun yang dapat dikecualikan dari manfaat barang tersebut, misalnya saja pertahanan nasional.

Teori Bowen ini memiliki kelemahan dengan menggunakan analisis permintaan dan penawaran. Kelemahan ini terletak pada prinsip barang publik yang tidak dapat diberlakukan pengecualian, sehingga masyarakat tidak mau menggunakan kesenangan (preferensi) akan barang tersebut yang menjadikan kurva permintaannya tidak ada.

3. Teori Erick Lindahl

Teori Erick Lindahl hampir sama dengan teori Bowen, hanya saja

---

[743] A.C. Pigau, *Welfare Economics* (London: Macmillan, 1920), 59. Baca pula A.C. Pigau, *a Study in Public Finance* (London: Macmillan, 3rd ed.,1947).

[744] Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance*, 53.

[745] Harvey S. Rossen & Ted Gayer, *Public Finance*, 56.

pembayaran masing-masing konsumen tidak dalam bentuk harga absolut, tetapi berupa persentase dari total biaya penyediaan barang publik.[746]

Teori pengeluaran pemerintah yang dikemukakan Lindahl ini cukup berguna untuk membahas penyediaan barang publik yang optimum dan sekaligus membahas mengenai alokasi pembiayaan barang publik antara anggota masyarakat.[747]

Teori Lindahl ini memiliki kelemahan karena hanya membahas barang publik tanpa menjelaskan penyediaan barang swasta yang dihasilkan oleh sektor swasta. Selain itu, kelemahan utama dari teori ini berupa penggunaan kurva indiferens. Sifat barang publik (tidak dapat dikecualikan) menyebabkan tidak ada seorang individu yang bersedia menunjukkan preferensinya terhadap barang publik. Kelemahan lainnya adalah teori ini hanya melihat penyediaan barang publik saja tanpa memperhitungkan jumlah barang swasta yang seharusnya diproduksi agar masyarakat mencapai kesejahteraan optimal.

4. Teori Samuelson

Teori Samuelson ini menyempurnakan teori pengeluaran pemerintah yang disertai analisis barang sektor swasta. Menurut Samuelson,[748] adanya barang publik dengan dua ciri berupa *non-exclucionary* dan *non-rivalry* tidak berarti bahwa perekonomian tidak dapat mencapai kondisi Pareto optimal atau tingkat kesejahteraan masyarakat yang optimal.

Teori Samuelson ini memiliki kelebihan karena analisisnya sederhana, jelas, dan menyeluruh. Namun teori ini memiliki kelemahan antara lain:[749] *pertama,* hasil analisis sangat tergantung pada tingkat kesejahteraan individu mana yang dipilih (individu S atau R), dan tingkat kesejahteraan mana yang mula-mula dipilih; *kedua,* Samuelson menunjukkan tercapainya kondisi Pareto optimal, namun kita tidak tahu apakah perpindahan kebutuhan menunjukkan perbaikan atau penurunan kesejahteraan seluruh masyarakat.

Analisis Samuelson menerangkan kembali teori penyediaan barang publik sebagaimana yang dikemukakan Lindahl,[750] bahwa apabila setiap orang mempunyai sejumlah pendapatan tertentu, dan kurva permintaan akan barang-barang publik dapat digambarkan, maka kurva tersebut akan menunjukkan

---

[746] Erick Lindahl, *Die Gerechtiggkeit der Besteuerung,* (Lund, 1919). Teori Erick Lindahl dapat dibaca pula pada bagian karya Richard A. Musgrave & Alan T. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance* (London: Macmillan, 1958), 114. Baca pula Lief Johansen, "Some Notes on the Lindahl Theory of Determinations of Public Expenditure", *International Economics Review,* vol. 4 (September 1963) : 346-358.

[747] Lief Johansen, "Some Notes on the Lindahl Theory of Determinations of Public Expenditure", 350-351.

[748] Robert J. Samuelson, "Pure Theory of Public Expenditure and Taxation", pada karya J. Margolis & H. Guitton (eds.), *Public Economics* (New York: St. Martin Press, 1969), 98-123.

[749] Martin C. Mc. Guire & Henry Aaron,"Efficiency and Equity in the Optimal Supply of Public Good," *Review of Economics and Statistics,* vol. 51 (Pebruari 1969) : 31-39.

[750] Lief Johansen, "Some Notes on the Lindahl Theory of Determinations of Public Expenditure", 354.

kesediaan setiap orang untuk membayar barang publik. Dalam sistem yang menunjukkan setiap orang harus membayar sesuai dengan manfaat yang diterima, maka setiap orang akan membayar barang publik dengan harga yang berbeda-beda, tergantung dari manfaat marginal yang diterima.

Kelemahan teori Samuelson yang *ketiga,* teori ini tidak lepas dari kelemahan yang umum seperti halnya teori pengeluaran pemerintah dari Bowen dan Lindahl, yaitu anggapan bahwa konsumen secara tegas mengemukakan kesukaan terhadap barang publik dan menjadi dasar pengenaan biaya untuk menghasilkan barang publik. Adapun persoalannya pada penentuan jumlah barang publik yang akan disediakan oleh pemerintah, yaitu bagaimana pemerintah memungut pembayaran dari konsumen barang publik. Setiap orang tidak mau secara suka rela mengemukakan kesukaannya sebab bisa menjadi dasar bagi pemerintah untuk mengenakan tarif. Selain itu, mereka pun tahu bahwa apabila barang publik sudah tersedia, mereka tidak dapat dikecualikan dari penggunaan barang tersebut.

Adapun kelemahan keempat adalah barang publik yang di bahas adalah barang yang mempunyai sifat kebersamaan berupa barang publik yang dipakai oleh konsumen dalam jumlah yang sama. Barang publik murni yang mempunyai sifat tersebut jenisnya sangat terbatas, misalnya pertahanan nasional dan kehakiman, sedangkan sebagian bear barang publik tidak mempunyai sifat tersebut, misalnya rumah sakit, sekolah dan sebagainya.

5. Teori Anggaran

Teori anggaran memiliki asumsi bahwa setiap orang membayar atas penggunaan barang publik dengan jumlah yang sama sesuai dengan sistem harga untuk barang swasta *(private goods)*.[751]

Teori alokasi barang publik melalui anggaran merupakan suatu teori analisa penyediaan barang publik yang lebih sesuai dengan kenyataan *(reality),* karena bertitik tolak pada distibusi pendapatan awal di antara individu-individu dalam masyarakat (dalam hal ini individu A dan B), dan dapat digunakan untuk menentukan beban pajak diantara para konsumen untuk membiayai pengeluaran pemerintah.[752]

Meskipun demikian, teori anggaran ini memiliki kelemahan utama, yaitu digunakannya kurva indiferens sebagai alat analisis yang baik dari segi teori, namun kurang bermanfaat untuk aplikasi penggunaannya dalam kenyataan sehari-hari.

Beberapa teori barang publik yang dikemukakan tersebut di atas menggunakan kurva permintaan dan atau kurva indiferens yang dalam

[751] E.M. Gramlich, *Benefit-cost Analysis of Government Programs* (Englewood Cliffs, N.J.,:Prentice-Hill, 1981),16.

[752] E.M. Gramlich, *Benefit-cost Analysis of Government Programs,* 16-17.

pelaksanaannya tidak dapat diukur secara empiris. Oleh karena itu, teori ekonomi dianggap tidak mampu memecahkan maslah alokasi sumber-sumber ekonomi untuk menghasilkan barang-barang swasta dan barang-barang publik secara empiris, dan pemecahannya harus dilaksanakan dengan proses pemungutan suara *(voting)* yang biasa dilakukan dalam proses politik. Namun demikian, pemungutan suara juga tidak dapat memberikan pemecahan yang sangat memuaskan kecuali pada suatu masyarakat dimana preferensi mereka identik sehingga dapat tercapai hasil secara aklamasi.

Adapun al-Mawardi memberikan gagasan khusus terkait dengan barang-barang publik ini dalam bentuk tanah yang dilindungi *(al-hima)* dan fasilitas publik *(al-arfaq)*. *Al-hima* merupakan peraturan tentang tanah yang dilarang untuk diolah dan dimiliki seseorang, agar ia tetap menjadi wilayah yang boleh dipergunakan bagi siapapun, bagi tempat tumbuhnya padang rumput, dan tempat menggembala hewan. Adapun fasilitas umum dimaksudkan sarana dan prasarana umum seperti tempat duduk di pasar, di pinggir jalan, di pinggir kota, dan tempat istirahat bagi para musafir. Tugas pemerintah dalam hal ini antara lain menyediakan fasilitas yang dapat menjaga aurat, memelihara persediaan air, dan memberikan kesempatan bagi orang untuk memilikinya.[753]

Beberapa cacatan dari pendapat al-Mawardi di atas terkait dengan barang publik *(public goods)*, antara lain; pertama, peran pemerintah cukup dominan untuk menjamin tersedianya barang-barang atau fasilitas yang dibutuhkan oleh banyak orang, sekaligus juga memberikan larangan bagi siapa saja untuk memilikinya; kedua, barang-barang publik termasuk juga kebutuhan masyarakat yang menjadi tanggung jawab pemerintah untuk memenuhinya, seperti pelaksanaan ajaran agama, keamanan masyarakat, pendidikan, pertahanan nasional, dan sebagainya; ketiga, pemerintah mengangkat petugas untuk pemeliharaan fasilitas umum atau kebutuhan yang bersifat nasional, misalnya mengangkat ulama yang memberikan pengajaran atau imam shalat; dan keempat, menjamin terciptanya kemaslahatan bagi pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat melalui distribusi pendapatan publik.

C. Kriteria Pengeluaran Publik

Dalam ekonomi Islam, pemenuhan kebutuhan dasar serta pemerataan distribusi pendapatan dan kekayaan bukan hanya tugas individual masyarakat. Setiap individu harus berusaha untuk memenuhi kebutuhan diri, keluarga, kerabat, tetangga, dan seluruh anggota masyarakat sesuai dengan kemampuannya. Demikian pula negara harus menjamin kebutuhan dasar dan pemerataan distribusi pendapatan dan kekayaan ini, sebab negara dibentuk untuk mengemban berbagai tugas kolektif. Negara memiliki perangkat dan sumber daya, termasuk keuangan, untuk memberikan jaminan ini. Desain pembangunan ekonomi secara keseluruhan

[753] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 185-189.

tidak bisa diserahkan begitu saja kepada mekanisme pasar, sebab pasar memiliki kegagalan dan ketidaksempurnaan. Negara bertugas untuk membuat perencanaan sekaligus mengawasi jalannya pembangunan ekonomi.

Negara harus melaksanakan seluruh proyek yang dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat dan kemaslahatan umum. Secara historis, ada perkembangan gradual dalam pengadaan infrastruktur sosio-ekonomi yang diberikan oleh negara Islam dari waktu ke waktu. Tentu, kebanyakan pendapatan digunakan untuk tujuan tersebut. Sekarang, kita akan melihat apa kriteria pengadaan proyek-proyek seperti ini. Bagi para ekonom keonvensional, masalah ini sangat penting sebagaimana dikemukakan oleh Musgrave bahwa kesulitannya terletak pada memutuskan jenis dan sifat kebaikan sosial yang harus pertama-tama dipenuhi dan seberapa banyak konsumen tertentu diminta untuk membayar.[754]

Musgrave menyimpulkan, hal ini harus diputuskan melalui proses politik. Para pemilih melalui suara mereka dapat memutuskan pilihannya.[755] Sebenarnya, tuntutan terhadap kebutuhan publik melalui proses politik adalah konsep kehidupan modern dan mekanisme keuangan yang sistematis.

Namun demikian, konsep bahwa negara yang harus memutuskan pelaksanaan proyek pembangunan berdasarkan tuntutan publik ditemukan dalam literatur awal tentang keuangan publik seperti dikemukakan oleh Abu Yusuf bahwa jika perhatian pemungut pajak diarahkan pada bidang tanah yang tak dapat ditanami, di mana saluran air lama yang terpakai ditemukan, yang jika dibersihkan dan diperbaiki, dapat mengairi wilayah yang tak ditanami dan dapat meningkatkan pendapatan petani dan negara, maka semua biaya harus ditanggung oleh *bayt al-mal*.[756] Dalam hal ini, menurut Abu Yusuf, masyarakat dapat meminta negara agar memenuhi jenis proyek kesejahteraan tertentu. Bahkan Abu Yusuf menetapkan kriteria untuk menentukan apakah suatu proyek harus dilaksanakan atau tidak.

Gagasan Abu Yusuf di atas menunjukkan, negara harus memberikan kebaikan sosial (proyek kesejahteraan) selama proyek tersebut bermanfaat. Saran itu juga menunjukkan, suatu proyek kesejahteraan harus dilaksanakan setelah dievaluasi. Dalam kaitan ini, Abu Yusuf[757] menekankan eksternalitas negatif kebutuhan publik. Karena itu, penguasa harus membatalkan setiap kanal yang kerusakannya lebih besar ketimbang manfaatnya. Jadi, jika kanal galian baru menyebabkan kerusakan bagi bangunan di dekatnya, kanal tersebut harus ditutup dan diratakan dengan tanah.

Dengan demikian, ia mengusulkan penerapan analisis biaya dan manfaat untuk menetapkan proyek publik. Kriteria lain yang ditetapkan oleh para penulis awal bagi pengadaan kebutuhan publik (proyek kesejahteraan) adalah rekomendasi yang diberikan oleh dewan hisbah. Al-Mawardi berpendapat bahwa

[754] R.A. Musgrave & P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 8.
[755] R.A. Musgrave & P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice,* 39.
[756] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj* ,109
[757] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj* ,109

seseorang yang bertugas dalam lembaga *al-hisbah*, yaitu *al-muhtasib*, akan memperhatikan kebutuhan masyarakat dan merekomendasikan bagi pengadaan fasilitas umum sebagaimana diperlukan oleh masyarakat.

Al-Mawardi[758] menegaskan pula bahwa jika mekanisme pengadaan air minum ke sebuah kota rusak, atau dinding sekitarnya bocor atau kota tersebut banyak dilintasi oleh para musafir, yang sangat membutuhkan air, maka dia *(al-muhtasib)* harus memperbaiki sistem air minum, membangun kembali dinding dan memberikan bantuan keuangan kepada orang miskin, karena ini semua adalah kewajiban masyarakat.

Dalam hal ini, negara akan memenuhi kebutuhan publik yang bersifat *fardh kifayah.*[759] Jadi, pandangan ulama Islam awal, kebutuhan publik (proyek kesejahteraan) harus dipenuhi berdasarkan tuntutan publik atau rekomendasi otoritas publik berdasarkan *mashlahah* atau karena sifatnya *fardh kifayah*. Sebenarnya, pengadaan kebutuhan publik berdasarkan *mashlahah* dan *fardh kifayah* adalah karakteristik khas kebijakan keuangan Islam.

Dalam perekonomian modern, pengeluaran pemerintah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dilakukan dengan berbagai cara, yaitu upaya mencapai tingkat produksi serta pertumbuhan yang lebih tinggi. Perekonomian di negara maju yang memiliki daya lentur yang cukup, namun merasakan permintaan yang kurang efektif, maka pengeluaran negara dalam hal ini dapat dipakai untuk menambah atau meningkatkan permintaan secara langsung yang dapat membangkitkan atau menimbulkan keadaan yang sesuai dengan daya dorong pasar terhadap produksi. Penambahan/peningkatan pengeluaran negara sebagai sarana pertumbuhan dan peningkatan produksi bisa saja tidak efektif, apabila tingkat jumlah lapangan kerja mencapai puncak. Bahkan, peningkatan pengeluaran negara di sini hanya akan menambah tekanan inflasi.

Di negara-negara sedang dan kurang berkembang, di mana terdapat banyak kekurangan sosial *overheads*, modal tenaga keterampilan dan sebagainya, pengeluaran negara dapat secara langsung dilakukan untuk menciptakan tenaga-tenaga terampil melalui program-program pendidikan dan latihan. Dengan adanya hal semacam ini administrator dapat meningkatkan proses akumulasi kapital. Sedangkan di dalam proses mempercepat akumulasi kapital, administrator dapat memaksimalkan manfaat-manfaat pengeluaran dan mencegah atau mengurangi pengaruh-pengaruh insidental yang merugikan.

Pertama, proyek yang berbeda-beda biasanya memiliki masa persiapan yang panjang dan akan memerlukan waktu yang lama sebelum proyek-proyek itu dapat mulai menghasilkan output. Oleh karena itu, dalam waktu yang pendek hal itu cenderung menambah tekanan inflasi, yang tidak akan hilang selama masih dalam proses berkembang. Kedua, apabila perencanaan dalam pelaksanaan gagal maka ada suatu jumlah yang terbuang. Dalam pengeluaran negara hal ini harus

[758] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 245.
[759] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 245

dihindari. Ketiga, sumber daya itu terbatas jika dibandingkan dengan kebutuhan, harus diperhatikan memilih proyek yang paling sesuai, paling mendesak dan paling besar manfaatnya. Keempat, harus diambil keputusan yang teliti mengenai besarnya pengeluaran negara bagi masing-masing proyek serta terhadap ragam ukuran yang dikehendaki untuk mendorong investasi swasta. Suatu analisis mengenai arus dana serta perubahan-perubahan yang timbul pada kebijaksanaan-kebijaksanaan harus dilakukan terus-menerus agar mencapai kemungkinan hasil terbaik.

Pengeluaran negara dipergunakan pula untuk menunjang sektor pasar yang ikut berperan di dalam pertumbuhan ekonomi melalui pemeliharaan dan penjagaan serta penciptaan *social overheads*. Hal ini akan mengarah kepada penurunan segala bidang dalam hal ongkos produksi serta perbaikan efisiensi, yang akibatnya akan meningkatkan produksi dan menambah untung. Investasi masyarakat juga akan dapat mengembangkan industri dasar menentukan (pertambangan, irigasi) yang akan dapat menciptakan infrastrukturnya, berarti menyiapkan suatu basis pertumbuhan yang kokoh.

Di samping itu, keberadaan pengeluaran negara dipergunakan sebagai alat untuk mencapai stabilitas ekonomi dan untuk peningkatan produksi dan sebagainya seperti terurai di atas, tujuannya adalah untuk mencapai pertumbuhan dan perkembangan ekonomi. Walaupun untuk negara maju dan untuk negara sedang dan kurang berkembang berbeda dalam prioritasnya. Salah satu cara di mana pengeluaran negara berpengaruh terhadap tingkat pertumbuhan ekonomi ialah adanya kemampuan kerja, kemauan serta kemampuan menghemat dari pada rakyat dan investasi rakyat suatu negara yang bersangkutan. Pengaruh yang jelas akan sangat tergantung pada bentuk serta jumlah pengeluaran negara yang tepat sesuai dengan ruang lingkupnya. Dengan kata lain, pengeluaran negara hanya merupakan salah satu atau hanya merupakan bagian dari kebijaksanaan ekonomi yang mungkin dijalankan oleh suatu negara.

Fenomena lain menunjukkan bahwa mekanisme pasar merupakan salah satu penyebab dari adanya ketidaksamaan pendapatan dan kesejahteraan di dalam masyarakat suatu negara. Ketidaksamaan atau perbedaan pendapatan dan kesejahteraan tersebut tidak hanya muncul dalam bentuk ketidakadilan ekonomi dan sosial, tetapi juga mengubah pola produksi dan lapangan kerja. Suatu upaya yang memperkecil perbedaan-perbedaan tersebut di atas akan dapat menunjang tercapainya stabilitas ekonomi. Sedangkan stabilitas yang terdapat di dalam kehidupan perekonomian, akan berguna bagi pertumbuhan ekonomi. Dengan terciptanya keadaan di atas maka akan mempunyai pengaruh yang baik terhadap iklim investasi. Pertimbangan-pertimbangan di atas juga dimaksudkan untuk mencapai pemerataan pendapatan dan kemakmuran yang seimbang. Pengeluaran negara merupakan salah satu cara yang biasa ditempuh untuk menciptakan keadaan-keadaan di atas.

Mempertimbangkan kajian dan bahasan pengeluaran negara di atas, maka salah satu katakter dasar dari pembelanjaan publik dalam ekonomi Islam klasik adalah menetapkan kriteria prioritas. Pemenuhan kebutuhan adalah tujuan pembelanjaan publik yang paling penting dan pendapatan dari seluruh kategori, yaitu *shadaqah*, *ghanimah* dan *fay'* digunakan untuk memenuhi tujuan ini. Lebih jauh, pemenuhan kebutuhan tersebut menjadi *fardh kifayah* bagi seluruh masyarakat dan harus dilaksanakan oleh negara atas nama masyarakat.

Al-Syathibi memberikan kriteria lain bagi pembelanjaan publik. Baginya, sasaran syari'ah harus dilindungi untuk meningkatkan kesejahteraan *(mashlahah)* masyarakat. Karena itu, ia membagi kepentingan publik ke dalam tiga kategori, yaitu primer *(dharuriyah),* sekunder *(hajiyah)* dan anjuran *(tahsiniyah).*[760] Syathibi melihat, sasaran *syari'ah* terbagi-bagi lagi, karena mereka tak dapat dielakkan dalam mempertahankan kepentingan agama (*din*), jiwa *(nafs),* garis keturunan *(nasl),* harta *(mal)* dan akal *('aql).*[761]

Klasifikasi kepentingan publik dari al-Shati{bi ini mengisyaratkan, pembelanjaan publik diperlukan berdasarkan untuk melindungi sasaran syari'ah. Sesuai dengan kriteria ini, sejumlah tujuan pembelanjaan publik yang disebutkan sebelumnya, seperti pemenuhan kebutuhan, penegakan hukum dan ketentraman, dakwah dan pertahanan nasional adalah tujuan-tujuan wajib. Sementara tujuan-tujuan seperti pembayaran bantuan hidup dan pensiunan, pembangunan dan proyek kesejahteraan dipandang sebagai tujuan yang diperlukan dan dianjurkan.

Pembelanjaan publik dalam Islam awal menjadi instrumen yang efektif untuk mengalihkan kekayaan dan pendapatan ke dalam berbagai kelompok masyarakat. Zakat merupakan mekanisme keuangan dan pendistribusian yang sangat penting dalam negara Islam awal. Karena zakat dipungut dari orang kaya dan didistrbusikan kepada orang miskin, ia berperan sebagai alat yang efektif untuk mengalihkan pendapatan ke dalam pelbagai segmen masyarakat.

Di sisi lain, melalui pembelanjaan publik yang menyeluruh, pendapatan *fay'* juga dialihkan untuk manfaat umum semua pihak. Menariknya, dampak ekonomi pengalihan pendapatan melalui pembelanjaan publik tersebut dikenal di kalangan ulama awal. Terkait dengan penjelasan tentang pembelanjaan publik, al-Mawardi mengatakan bahwa setiap penurunan dalam kekayaan publik adalah peningkatan kekayaan negara dan setiap penurunan dalam kekayaan negara adalah peningkatan dalam kekayaan publik.[762]

Di samping itu, menurut pendapat al-Mawardi, pembelanjaan publik (dan perpajakan) merupakan alat yang efektif untuk mengalihkan sumber-sumber ekonomi. Pernyataan tersebut juga mengisyaratkan, pembelanjaan publik akan meningkatkan pendapatan masyarakat secara keseluruhan.

---

[760] Al-Syathibi, *al-Muwafaqat,* Beirut: Dar al-Fikr, 1995*,* vol. 2, 8.

[761] Al-Syathibi, *al-Muwafaqat,* vol. *2,* 10.

[762] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 176.

D. Tujuan Pengeluaran Publik

Peran pemerintah diperlukan dalam setiap bentuk atau sistem perekonomian, bukan hanya menyediakan barang-barang publik, melainkan juga untuk mengalokasikan barang-barang produksi maupun barang konsumsi, selain memperbaiki distribusi pendapatan, memelihara stabilitas nasional termasuk stabilitas ekonomi, serta mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Setiap anggota masyarakat berharap dapat memenuhi kebutuhannya, sehingga diperlukan adanya keamanan dan keadilan yang dapat difasilitasi negara, salah satunya menggunakan barang dan jasa dalam berbagai bentuknya, termasuk uang, sumber daya ekonomi yang meliputi SDM, alam, modal, dan sebagainya. Dalam hal ini, pemerintah melakukan pengeluaran finansial untuk memenuhi tujuan tersebut.

Teori pendapatan publik dalam Islam bersumber dari al-Qur'an dan hadits, kemudian diturunkan lima sumber finansial pengeluaran publik berupa zakat, *khums, fay', shadaqah*, dan pinjaman publik. Pengeluaran publik terkait dengan peran negara dalam menjalankan fungsinya, sebagaimana dirinci al-Mawardi,[763] berupa penegakan agama dan hukum, perlindungan masyarakat, dakwah, menciptakan kemakmuran, pemenuhan kebutuhan dasar, dan administrasi keuangan dan pembangunan. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah mengelola keuangan publik dalam bentuk pengeluaran finansial atau bantuan jasa dalam pelaksanaannya.

Dalam sistem kapitalis yang menganut ekonomi bebas, mekanisme pasar, dan pemilikan pribadi atas barang dan jasa, seperti diungkapkan Adam Smith, salah satu pelopor kapitalisme, menegaskan bahwa peran pemerintah dalam pengeluaran publik dikelompokkan menjadi empat macam, yaitu: pertama, *expense of defence;* untuk melindungi masyarakat (fungsi pertahanan); kedua*, expense of justice;* untuk menciptakan keadilan; ketiga, *expense of public works and public of institutions*; untuk membangun dan memelihara pekerjaan dan lembaga publik; dan keempat*, expense of supporting the dignity of the sovereign;* untuk membantu meningkatkan martabat negara.[764]

Gagasan Adam Smith menunjukkan peran kebebasan ekonomi dalam menciptakan kemakmuran masyarakat, sehingga dibutuhkan keamaan, ketertiban hukum, prasarana ekonomi, dan sebagainya. Namun, kelemahan-kelemahan gagasannya terletak pada kekuatan ekonomi berbeda-beda dalam masyarakat, kesempatan yang berbeda, bahkan kurang mempertimbangkan bila terjadi kompetisi yang tidak jujur *(unfair competition)* dan perang-bebas liberalisme *(free-fight liberalisme)*.

Bagi al-Mawardi, kepemilikan harta oleh pelaku ekonomi diperoleh berdasarkan hak dan kedudukannya. Allah melarang tindakan ekonomi dengan

---

[763] Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 97-98 dan Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 234-236.

[764] Edi Soepangat dan Haposan Lumban Gaol, *Pengantar Ilmu Keuangan Negara* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama & STIE Perbanas, 1991), 38-40.

jalan yang batil (Q.S. al-Baqarah:188).[765] Jika demikian, semua transaksi dalam kegiatan ekonomi yang mengandung unsur ketidakadilan dilarang dalam Islam, termasuk kompetisi yang tidak jujur, dan kebebasan individu dalam memperoleh harta. Oleh karena itu, untuk menciptakan keadilan dan kemakmuran masyarakat, peran pemerintah diperlukan dalam mendistribusikan keuangan untuk memenuhi kebutuhan dasar ekonomi.

Al-Mawardi menjelaskan bahwa:[766]

.....ان يكون استيفاء الاموال الشرعية بحق تبرأ به ذمة مؤديها ويستبيحه اخذها

"Agar penunaian kewajiban harta yang diatur syari'at dapat berlangsung dengan baik, sehingga pihak yang menunaikannya dapat diakui penunaian kewajibannya, dan pihak yang menerima harta dapat mengakuinya pula."

Gagasan al-Mawardi tersebut di atas menunjukkan bahwa negara dalam pengelolaan harta harus berdasarkan syari'ah dengan memperhatikan prinsip-prinsip kemaslahatan umum. Sebagai catatan, harta yang bersumber dari masyarakat dikumpulkan melalui institusi pemerintah kemudian didistribusikan kepada mereka yang berhak menerimanya.

Dalam hal ini, al-Mawardi cukup teliti dalam hal pendistribusian harta oleh petugas negara dan para penerimanya yang disertai dengan bukti penerimaan. Hal ini dalam rangka menghindari kesalahan distribusi harta kepada mereka yang tidak berhak dan mencegah terjadinya perselisihan dengan mereka yang berhak menerima, namun tidak menerima sebagaimana mestinya.

Pembelanjaan publik bergantung pada tugas-tugas yang harus dilaksanakan negara untuk meraih tujuan sosial-ekonomi negara. Adapun tujuan pembelanjaan publik antara lain:

1. Pemenuhan Kebutuhan

Pemenuhan kebutuhan dasar orang fakir, miskin dan papa merupakan tujuan utama pembelanjaan. Tujuan ini begitu penting sehingga pendapatan dari ketiga kategori utama tersebut digunakan untuk memenuhinya. Di samping zakat dan *ghanimah,* pendapatan *fay'* juga digunakan untuk memenuhi kebutuhan orang miskin. Pada masa awal negara Islam, pendapatan *fay'* dari tanah Khaibar, Fadak dan Banu Nazhir sebagai sumber tetap bagi orang fakir, musafir dan kebutuhan darurat lainnya. Pemenuhan kebutuhan, yang meliputi makanan, pakaian dan tempat bernaung, disebut sebagai kewajiban sosial (*fardh kifayah)*. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, Nabi menyerukan sumbangan sukarela dan bahkan beralih ke pinjaman publik untuk memenuhi tujuan ini. Para fuqaha' terkemudian membolehkan pembebanan pajak tambahan untuk membiayai kebutuhan tujuan ini.

[765] Al-Mawardi, *Nashihah al-Muluk,* 229.
[766] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 34.

2. Pertahanan

Pertahanan nasional merupakan salah satu tugas negara yang sangat penting. Sejak masa awal Islam, keuangan yang cukup telah digunakan memenuhi kebutuhan perang. Begitu pentingnya tujuan ini sehingga selain *fay'*, pendapatan dari *ghanimah* dan zakat juga digunakan untuk persiapan perang.[767] Secara historis, Nabi menjadikan tanah Fadak dan Banu Nadzir sebagai cadangan untuk memenuhi biaya perang.[768] Biaya pertahanan meliputi pembayaran gaji dan bantuan kepada para tentara, tanggungan mereka, janda perang, persenjataan dan kuda. Pensiunan dan bantuan keuangan diberikan kepada mereka yang terlibat dalam memerangi musuh-musuh.[769]

3. Pelayanan Administrasi

Pengembangan wilayah Islam menyebabkan perlunya pengaturan administrasi yang sistematis, karena itu pemerintah memerlukan banyak uang untuk membayar gaji para pegawai, dan orang-orang yang dipekerjakan dalam layanan sipil, hukum, dan administrasi lainnya. Al-Mawardi menyebutkan tugas-tugas ini dalam pembahasannya tentang tugas-tugas penguasa,[770] dan menyarankan agar pendapatan *fay'* digunakan untuk menggaji para gubernur dan hakim, gaji para guru, pelayan sipil, dan pekerja lainnya di layanan publik.[771]

4. Keamanan Sosial

Jaminan keamanan sosial bagi setiap warga negara merupakan salah satu tugas utama negara Islam awal dan banyak uang yang telah digunakan untuk tujuan ini. Keamanan sosial meliputi pemberian pensiunan dan bantuan bagi para janda perang dan anak-anak mereka, pensiunan bagi orang-orang usia lanjut, peringanan penduduk dari hutang dan sebagainya. Keamanan sosial diberikan, di samping kepada kaum Muslim, juga kepada *ahl al-dhimmah* (penduduk non-Muslim di negara Islam). Hal ini sebagaimana yang dilakukan oleh khalifah 'Umar dengan memerintahkan pemberian bantuan kepada non-Muslim yang lemah, buta, dan lanjut usia.[772] Jenis pemberian serupa juga diberikan oleh 'Umar II bagi para orang tua jompo dan lemah.[773]

5. Pensiunan dan Sumbangan

Pemberian pensiunan juga menjadi salah satu tujuan utama pembelanjaan negara Islam awal. Sebenarnya, bagian terbesar dari keuangan negara digunakan untuk memenuhi tujuan ini. Khalifah 'Umar berinisiatif memberikan

[767] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 123-127.
[768] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 14.
[769] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal,* 60.
[770] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 16.
[771] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 174.
[772] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal,* 46.
[773] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 50

pensiunan kepada mereka yang telah berjasa bagi Islam dan negara. Ransum bulanan juga diberikan kepada mereka yang merasa membutuhkan.[774] 'Umar II bahkan menawarkan bantuan keuangan bagi biaya pernikahan kaum fakir miskin.[775] Di samping pemberian ini, khalifah 'Umar pernah memberikan pensiunan berdasarkan awal masuk Islamnya seseorang dan perjuangannya di jalan Islam. Tujuan pembelanjaan ini menunjukkan perhatian pemerintah terhadap masyarakat yang telah berusia lanjut dan juga memiliki status miskin.

6. Pendidikan dan Penelitian

Tujuan ini telah menjadi tujuan penting pembelanjaan semenjak masa awal negara Islam. Khalifah 'Umar menugaskan para guru yang digaji agar mengajar penduduk di desa-desa.[776] Juga diriwayatkan, ia telah mengangkat instruktur yang digaji untuk mengajarkan al-Qur'an.[777] Ibn Taimiyah[778] menganjurkan agar mereka yang terlibat dalam mengajar dan membimbing masyarakat dalam masalah keagamaan dan mencurahkan diri mereka dalam pengajaran harus didukung dari keuangan publik.

7. Pembangunan Sarana dan Prasana

Daftar tujuan pembelanjaan di atas sebagaimana dapat dilihat dalam tulisan-tulisan Islam awal tidaklah dapat dikatakan sempurna. Daftar tersebut hanyalah beberapa dari tujuan-tujuan tetap dan penting. Di samping itu, ada berbagai proyek manfaat publik dan infrastruktur sosio-ekonomi yang dijalankan oleh negara untuk memperkuat perkembangan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Proyek-proyek ini meliputi pembangunan jalan, jembatan, penggalian kanal, pembersihan saluran air dan proyek-proyek pembangunan lainnya.[779]

Dalam pandangan Abu Yusuf,[780] karena proyek pembangunan ini membutuhkan biaya yang sangat tinggi, proyek tersebut harus disediakan untuk umum dan cuma-cuma. Karena itu, ia menyarankan agar seluruh biaya yang diperlukan bagi pengadaan proyek pembangunan harus ditanggung oleh negara. Adapun informasi dari Abu 'Ubayd,[781] menyebutkan bahwa khalifah 'Umar II juga memerintahkan agar keuangan negara digunakan untuk meningkatkan pertanian. Dalam preseden seperti itu, ia memerintahkan salah seorang administraturnya agar memberikan bantuan keuangan kepada para petani guna mengembangkan tanah gundul dan tak dapat ditanami.

[774] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 250.
[775] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 265
[776] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal,* 275.
[777] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 275.
[778] Ibn Taymiyah, *Majmu' Fatawa*, vol. 28, 562.
[779] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj,* 109.
[780] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 110.
[781] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 265.

E. Sistem Anggaran Pembelanjaan Publik

Peranan pemerintah selalu meningkat hampir di dalam semua sistem perekonomian. Semakin meningkat peranan pemerintah maka semakin besar pengeluaran pemerintah dalam proporsinya terhadap penghasilan nasional. Pengeluaran pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pemerintah itu. Semakin besar dan banyak kegiatan pemerintah semakin besar pula pengeluaran pemerintah yang bersangkutan. Tetapi hendaknya disadari bahwa proporsi pengeluaran pemerintah terhadap penghasilan nasional bruto (GNP) adalah suatu ukuran yang sangat kasar terhadap kegiatan atau peranan pemerintah dalam suatu bentuk perekonomian.

Karena itu, pengeluaran pemerintah terkait dengan sistem anggaran yang diterapkannya. Anggaran pemerintah di negara-negara sekuler modern secara umum terdiri dari dua jenis, yaitu anggaran saat ini *(current budget)* dan anggaran modal *(capital budget)*. *Current budget* digunakan untuk memenuhi pengeluaran pada aspek administrasi sipil, pertahanan, biaya pelayanan hutang, dan lainnya, sedangkan *capital budget* digunakan untuk pembangunan infrastruktur, institusi pendidikan, fasilitas kesehatan, telekomunikasi, proyek pertahanan, bendungan, kanal, pembangkit listrik, jalan raya, dan kereta api.

Kebijakan fiskal mencakup semua tindakan atau usaha untuk meningkatkan kesejahteraan umum melalui pengawasan pemerintah terhadap sumber-sumber ekonomi dengan menggunakan penerimaan dan pengeluaran pemerintah, mobilisasi sumber daya, dan penentuan harga barang dan jasa dari perusahaan-perusahaan. Adapun subyek kebijakan fiskal dalam bentuk penerimaan dan pengeluaran pemerintah dengan segala aspeknya termasuk hukum, politik, dan sebagainya.

Kebijakan fiskal dalam ekonomi konvensional merupakan langkah pemerintah untuk membuat perubahan-perubahan dalam sistem pajak atau pembelanjaan *(government expenditure)*. Menurut pandangan Mannan,[782] tujuan kebijakan fiskal dalam perekonomian sekuler adalah tercapainya kesejahteraan, yang didefinisikan sebagai adanya benefit maksimal bagi individu dalam kehidupan tanpa memandang kebutuhan spiritual manusia. Fiskal terutama ditujukan untuk mencapai alokasi sumber daya secara efisien, stabilitasi ekonomi, pertumbuhan, dan distribusi pendapatan, serta kepemilikan.

Kebijakan fiskal dan keuangan dalam negara Islam merupakan salah satu perangkat untuk mencapai tujuan syari'ah yang di jelaskan al-Ghazali termasuk upaya meningkatkan kesejahteraan dengan tetap menjaga keimanan, kehidupan, intelektualitas, kekayaan, dan kepemilikan.[783]

---

[782] Baca M. A Mannan, *Islamic Economics: Theory and Practice* (Pakistan: Shah Muhammad Ashraf Publishers, Lahore, 1991).

[783] Mahmud Shaikh Ahmad, *Economics of Islam: A Comparative Study* (Pakistan: Shah Muhammad Ashraf

Kebijakan fiskal merupakan kebijakan yang memengaruhi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Kebijakan ini bersama kebijakan lainnya seperti kebijakan moneter dan perdagangan, diperlukan untuk mengoreksi gangguan-gangguan yang menghambat jalannya roda perekonomian. Sistem ekonomi kapitalis atau sistem ekonomi pasar sangat bergantung pada jalannya mekanisme pasar. Bila terjadi gangguan-gangguan terhadap jalannya mekanisme pasar, maka diperlukan berbagai macam usaha untuk mengevaluasi jalannya perekonomian, agar mekanisme pasar berjalan secara sempurna.

Dalam ekonomi Islam, kebijakan fiskal memegang peranan penting bila dibandingkan kebijakan moneter. Adanya larangan tentang riba serta kewajiban tentang pengeluaran zakat menyiratkan tentang pentingnya kedudukan kebijakan fiskal dibandingkan dengan kebijakan moneter. Larangan bunga yang diberlakukan pada tahun hijriyah keempat telah mengakibatkan sistem ekonomi Islam yang dilakukan oleh nabi terutama bersandar pada kebijakan fiskalnya saja. Sementara itu, menurut Massudul Alam Choudhury,[784] negara Islam yang dibangun oleh nabi tidak mewarisi harta sebagaimana layaknya dalam pendirian suatu negara. Oleh karena itu, kita akan mampu melihat bagaimana kebijakan fiskal sangat memegang peranan penting dalam membangun negara Islam tersebut.

Pada masa Nabi dan kekhalifahan setelahnya, kaum Muslimin cukup berpengalaman dalam menerapkan beberapa instrumen sebagai kebijakan fiskal, yang diselenggarakan pada lembaga baitul mal *(national treasury)*. Dari berbagai instrumen, demikian menurut S. M. Hasanuz Zaman,[785] pajak diterapkan atas individu (*jizyah* dan pajak khusus muslim), tanah *kharaj* dan '*ushr* (cukai) atas barang impor dari negara yang mengenakan cukai terhadap pedagang kaum Muslimin, sehingga tidak memberikan beban ekonomi yang berat bagi masyarakat.

Dalam keadaan lain, dimana perekonomian masyarakat mengalami krisis yang berdampak terhadap keuangan negara akibat sumber-sumber penerimaan terutama pajak merosot seiring dengan merosotnya aktivitas ekonomi, maka kewajiban-kewajiban tersebut beralih kepada kaum Muslimin. Misalnya, krisis ekonomi yang menyebabkan masyarakat jatuh miskin, maka mereka tidak dikenai beban pajak baik *jizyah* maupun pajak atas orang Islam, sebaliknya mereka akan disantuni negara dengan biaya yang diambil dari orang-orang Muslim yang kaya. Adapun secara politik, kebijakan fiskal yang dilakukan

---

Publishers, Lahore, 1995), 34-35.

[784] Diskusi tentang kebijakan fiskal dalam ekonomi Islam dapat dibaca Massudul Alam Choudhury, *Contributions to Islamic Economic Theory: a Study in Social Economics* (New York: St. Martin's Press, 1996).

[785] S. M. Hasanuz Zaman, *The Economic Functions of the Early Islamic State* (Pakistan: International Islamic Publishers, Karachi, 1981), 67.

oleh khalifah tidak lain dalam rangka memenuhi kepentingan publik.[786] Dalam konteks ini, pemerintah telah berupaya mendistribusikan harta secara adil dan merata (QS. al-Hasyr : 7).

Dalam pengelolaan harta, al-Mawardi berpendapat bahwa para pemilik harta atau pengelolanya, termasuk negara tidak diperkenankan secara berlebihan ataupun sebaliknya dikurangi dalam membelanjakan keuangan publik.[787] Hal ini dapat merugikan masyarakat, sehingga keharusan pemerintah dalam mendistribusikan harta secara merata yang bermanfaat bagi setiap anggota masyarakat dalam mencapai kesejahteraan.[788] Untuk kepentingan tersebut, bagi al-Mawardi, keberadaan administrasi keuangan dan pengelolaannya secara efisien dalam proses penghimpunan dan pembelanjaan harta sangat penting dilakukan oleh pemerintah.

Pengelolaan harta secara efisien menunjukkan keberadaan harta yang didistribusikan sesuai dengan anggaran yang telah disusun dan metode yang tepat. Karena itu, kas negara tidak boleh mengalami defisit, tidak digunakan secara proporsional, dan tidak mengandung unsur bunga, kecuali digunakan sesuai dengan kebutuhan yang telah dianggarkan sebelumnya.[789]

Dalam konteks pengelolaan anggaran, maka pembelanjaan pemerintah harus sesuai dengan keberadaan jumlah harta pada kas pemerintah. Karena demikian, menurut al-Mawardi, pembelanjaan harta yang berlebihan ataupun tidak sesuai dengan anggaran dapat menyebabkan kas pemerintah mengalami defisit yang dapat merugikan *bayt al-mal*. Dengan kata lain, bentuk distribusi keuangan publik harus memperhatikan prinsip-prinsip kemashlahatan bagi pemerintah dan anggota masyarakat.

Di samping itu, anggaran belanja dalam konteks ekonomi Islam memiliki perbedaan. Semua pendapatan dari *zakat, 'ushr* dan *shadaqah* akan ditransfer ke *bayt al-mal (treasury publik)* untuk pengeluaran pada kesejahteraan masyarakat miskin dan mereka yang membutuhkan, sedangkan pendapatan lain dari pajak dan sumber non-pajak, ataupun pendapatan lain dari sumber-sumber alam akan dialokasikan untuk pembelanjaan pada administrasi sipil, pertahanan, proyek-proyek pembangunan ekonomi, pembayaran utang negara.

Ini berarti bahwa jenis anggaran dalam ekonomi Islam terdiri dari anggaran kesejahteraan *(welfare budget)* dan anggaran umum *(general budget)*. Sumber anggaran kesejahteraan, seperti *zakat* dan *shadaqah* dikeluarkan sebagaimana petunjuk al-Qur'an (Q.S. 9:60), terutama terkait dengan upaya pengentasan kemiskinan. Sedangkan anggaran umum dibiayai melalui pajak

---

[786] Lihat S.A. Siddiqi, S. A., *Public Finance in Islam* (Pakistan: Shah Muhammad Ashraf Publishing, Lahore, 1962).

[787] Shalahuddin Biyuni, *al-Fikr al-Siyasi 'inda Al-Mawardi* (Cairo: Dar al-Tsaqafah li al-Nashr wa al-Tauzi', 1983), 483.

[788] Shalahuddin Biyuni, *al-Fikr al-Siyasi 'inda Al-Mawardi,* 483.

[789] Al-Mawardi, *Nashihah al-Muluk,* 135.

dan penerimaan bukan pajak yang digunakan untuk semua pengeluaran pemerintah yang berkaitan dengan kegiatan umum dan administrasi. Namun, ketika dana dari *zakat* dan *shadaqah* gagal memenuhi kebutuhan orang-orang miskin, negara akan mentransfer dana dari anggaran umum untuk kepentingan anggaran kesejahteraan.

Dalam sistem ekonomi Islam, pengeluaran pemerintah atau pembelanjaan publik *(public expenditure, al-infaq al-'ammah)* dalam rangka menciptakan kemaslahatan masyarakat merupakan kewajiban agama. Ajaran Islam menempatkan pembelanjaan publik sebagai bagian penting dari tugas-tugas pemerintah. Meskipun al-Qur'an tidak mengatur secara rinci terkait dengan kaidah-kaidah pembelanjaan publik, namun Nabi Muhammad telah mempraktekkannya dengan menggunakan harta negara sesuai dengan peraturan yang ditetapkan untuk membelanjakan harta tersebut tak lain untuk menciptakan kemaslahatan publik.[790]

Nabi Muhammad sebagai kepala negara di Madinah telah menetapkan peraturan atau qanun tentang mu'amalah antara pemerintah dengan individu dan individu dengan individu lainnya, serta hubungan antara pemerintah dengan komunitas Muslim. Kegiatan pembelanjaan publik pada masa awal ini bersumber dari harta negara seperti *ghanimah* yang diperoleh kaum Muslim dari peperangan.

Secara historis, pembelanjaan publik atas harta negara ini berawal dari kebijakan Nabi dalam peperangan Badar[791] yang membelanjakannya untuk kepentingan umum dari sumber-sumber keuangan negara.[792] Pada sisi lain, harta tersebut didistribusikan karena keuangan negara saat itu tidak mencukupi untuk membiayai pemerintahan. Namun demikian, pengeluaran negara semakin meningkat akibat kebutuhan publik yang semakin bertambah, sehingga pendapatan pemerintah harus diperoleh dari berbagai sektor, antara lain dana sosial yang diberikan oleh orang-orang Muslim yang kaya dan golongan menengah, banyaknya peperangan dan penerimaan negara dari harta rampasan perang seiring dengan perluasan wilayah Islam, dan penerimaan harta zakat yang cukup berlimpah. Dalam hal ini, pengeluaran publik *(al-nafaqat al-'ammah)* menjadi tanggung jawab pemerintah untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang semakin banyak untuk pertahanan, keamanan dalam negeri, keamanan daerah perbatasan, dan pembiayaan masyarakat.[793]

---

[790] Mondzer Khaf (ed.), *al-Siyasah al-Iqtishadiyah fi Itsar al-Nidzami al-Islami* (Madinah: Shirkah al-Madnah al-Munawwarah, 2001), 513.

[791] Lihat Q.S. al-Anfal ayat 41.

[792] Mondzer Khaf (ed.), *al-Siyasah al-Iqtishadiyah,* 513. Lihat pula Monzer Kahf (Ed.), *Lessons in Islamic Economic* (Jeddah: IDB-IRTI, 1998), 513.

[793] Pengeluaran publik ini dilakukan pula oleh Khalifah Abu Bakar untuk keperluan pembayaran kaum Muhajirin dan Anshar, dan keluarga mereka, sehingga ditetapkan institusi "diwan" yang mengurus sumber-sumber pemasukan dan pengeluaran pemerintah.

Meskipun demikian, negara dalam mengelola pemerintahan tidak hanya mendasarkan diri pada penerimaan sumber-sumber pendapatan yang ada dan bersifat terbatas, namun mencari cara lain untuk meningkatkan kesejahteraan kaum Muslim. Karena itu, menurut Mondzer Khaf,[794] diperlukan aturan-aturan mendasar untuk memberdayakan masyarakat secara sosial dan ekonomi. Salah satu contohnya adalah pada masa Khalifah 'Umar ibn Khattab dibuat suatu kebijakan atas tanah-tanah di Irak, Syam (Syria), dan Mesir untuk pertanian, perkebunan, dan jalan umum. Hal ini menunjukkan bahwa tanah hasil rampasan perang tidak dibagikan kepada para tentara, melainkan dimanfaatkan untuk kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan mengelola tanah tersebut.

Kajian yang dilakukan M.N. Shiddieqy[795] tentang *public finance* menentukan tiga kategori pengeluaran atau pembelanjaan pemerintah. Kategori pertama, pengeluaran publik dalam ekonomi Islam terdiri dari pengeluaran untuk tugas-tugas secara eksplisit ditetapkan oleh syari'ah, yaitu (1) pertahanan, (2) pembuatan undang-undang dan ketertiban, (3) keadilan, (4) pemenuhan kebutuhan pokok, (5) dakwah, (6) amar ma'ruf nahi munkar, (7) pelaksanaan administrasi sipil, dan (8) pemenuhan kewajiban sosial *(furudh kifayah)* bila sektor swasta tidak dapat memenuhinya. Untuk kategori pertama ini, sumber daya untuk membiayai pengeluaran pemerintah bersumber dari pendapatan yang berasal dari kepemilikan umum, dari pendapatan zakat, dan tambahan pendapatan pajak ketika keduanya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan.

Kategori kedua, pengeluaran pemerintah yang bersumber dari ijtihad sesuai dengan ketentuan syari'ah terkait dengan keadaan yang muncul sekarang ini. Kegiatan yang merupakan subjek pengeluaran ini diperlukan dalam rangka mewujudkan tujuan Islam, yaitu menegakkan prinsip-prinsip kemaslahatan publik. Pengeluaran pemerintah ini digunakan, misalnya untuk kepentingan perlindungan lingkungan hidup, penelitian ilmiah, pembentukan modal, dan pengeluaran yang digunakan untuk mewujudkan stabilitas nasional.

Kategori ketiga, yakni pengeluaran pemerintah yang berasal dari tugas-tugas negara melalui lembaga syura'. Dalam hal ini, pemerintah perlu menetapkan kebijakan untuk kepentingan publik, termasuk penyediaan barang-barang pribadi ke sektor publik. Utilitas publik seperti pasokan air bersih, listrik, layanan pos, dan lain-lain adalah contoh terbaik dalam kategori ini.

---

[794] Mondzer Khaf (ed.), *al-Siyasah al-Iqtishadiyah,* 514. Secara lebih rinci dapat dibaca pula Ghida Khazanah Katabi, *al-Kharaj Mundhu al-Fath al-Islami hatta Awasith al-Qarn al-Thalith al-Hijri: al-Mumarasah wa-al-Nadzriyah* (Beirut: Huquq al-Thaba' wa-al-Nashr, 1997), 74-130.

[795] Lebih lanjut baca Mohammad Nejatullah Siddiqie, *Teaching Public Finance in Islamic Perspective* (Jeddah: KAU-Centre for Research in Islamic Economics), 1992/1413.

Dalam pandangan al-Mawardi,[796] pengeluaran pemerintah terkait dengan hak-hak penciptaan kemaslahatan kaum Muslim, sehingga setiap harta yang diperuntukan untuk kepentingan kemaslahatan masyarakat dan tidak dimiliki oleh seseorang menjadi hak dan kewajiban *bayt al-mal* dalam mengelolanya. Jika harta tersebut telah dikumpulkan, maka akan dimasukkan pada bagian harta *bayt al-mal*, baik yang telah maupun belum dimasukkan dalam penyimpanannya.

Adapun dalam pandangan Wagner,[797] pengeluaran dari kegiatan-kegiatan pemerintah itu makin lama makin meningkat. Kecenderungan semakin meningkatnya pengeluaran pemerintah oleh Wagner dinamakan "hukum selalu makin meningkatnya kegiatan negara" (*law of ever increasing state activities*), yang menurut ilmu keuangan negara lebih dikenal dengan istilah "hukum makin meningkatnya kebutuhan negara". Jadi peningkatan yang terjadi adalah kegiatan dan kebutuhan negara yang mempunyai kaitan dengan tugas dan fungsi pemerintah, penggunaan sumber daya ekonomi oleh pemerintah termasuk pengeluaran pemerintah. Hukum Wagner tersebut oleh Musgrave[798] disebut hukum *growing public expenditures* atau hukum makin meningkatnya pengeluaran-pengeluaran pemerintah.

Secara rasional, perkembangan ekonomi akan berjalan baik dan tidak menimbulkan hambatan dan gangguan-gangguan dalam masyarakat dalam perkembangan dirinya sendiri, apabila adanya peningkatan kegiatan dan juga fungsi pemerintah. Di sisi lain dapat dikatakan bahwa meningkatnya pengeluaran pemerintah disebabkan juga oleh semakin meningkatnya penyediaan barang-barang kolektif untuk mengimbangi perkembangan manusia tersebut.

Oleh karena itu, menurut Musgrave, fungsi atau tugas pemerintah tak lain untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Adapun kenaikan kegiatan dan pengeluaran pemerintah disebabkan oleh:[799]

Pertama, munculnya peperangan. Sekali pengeluaran-pengeluaran untuk keperluan perang itu diadakan maka akan sulit sekali untuk dikurangi meskipun perang tersebut sudah selesai. Pengeluaran harus tetap diadakan bagi tentara-tentara yang sudah terlanjur diangkat sebagai pegawai negeri, dimana mereka ini sebelumnya adalah menganggur dan tidak menjadi tanggungan pemerintah. Akibatnya, baik pengeluaran maupun penerimaan negara tetap cenderung meningkat, kecenderungan ini disebut dengan *displacement effect,* sebab harus ada pengembalian selama pinjaman perang, yang sekarang justru harus disertai dengan bunganya, serta ada subsidi bagi veteran dan sebagainya.

---

[796] Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyah*, 242.
[797] Harvey S. Rosen & Ted Gayer, *Public Finance* (New York: McGraw-Hill, 2008), 29.
[798] R.A. Musgrave & P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (Singapore: McGraw Hill, 1987), 36.
[799] R.A. Musgrave & P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 37.

Kedua, meningkatnya fungsi pertahanan, keamanan, dan ketertiban. Kebutuhan penduduk dan warga negara dengan jumlah yang tidak brubah selalu mengalami peningkatan. Pemenuhan kebutuhan pokok selalu mengalami peningkatan, misalnya konsumsi beras, sayur-sayuran, buah-buahan, perumahan dan lain-lain.

Ketiga, *m*eningkatnya fungsi kesejahteraan. Meningkatnya jumlah penduduk beserta kebutuhan-kebutuhannya merupakan permasalah pokok dalam pembangunan. Meningkatnya kebutuhan untuk makanan dan minuman, pakaian, perumahan, transportasi, dan sebagainya karena meningkatnya penduduk secara kualitatif maupun kuantitatif.

Keempat, meningkatnya fungsi perbankan. Fungsi perbankan sebagai fungsi pemerintah yang tradisional makin lama makin dirasakan meningkat baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Kebutuhan masyarakat akan uang dan kredit terus meningkat.

Kelima, meningkatnya fungsi pembangunan. Dewasa ini pembangunan ekonomi tidak hanya menyangkut bagi negara-negara yang sedang berkembang atau *less developing countries*, tetapi juga negara-negara yang ekonominya telah maju. Justru negara-negara yang telah maju ini pertumbuhan ekonominya lebih cepat.

Keenam, perkembangan demokrasi. Perkembangan demokrasi memerlukan biaya yang sangat besar, terutama untuk mengadakan musyawarah-musyawarah, pemungutan suara, rapat-rapat, dan sebagainya dan pemerintahlah yang harus mengusahakan ini semua, karena pemerintah yang memiliki kemampuan untuk menjaga kepentingan semua pihak atau individu dalam masyarakat.

Ketujuh, seiring semakin berkembangnya peranan pemerintah justru mengakibatkan ketidakefisienan, pemborosan, dan birokrasi, sehingga pengeluaran pemerintah semakin besar.

Kedelapan, untuk negara sedang berkembang, peranan pemerintah dalam pembangunan ekonomi semakin nyata karena pemerintah bertindak sebagai penggerak dan pelopor pembangunan ekonomi.

Kesembilan, timbulnya program kesejahteraan masyarakat, seperti program panti asuhan, panti jompo, dan sebagainya.

Bagi al-Mawardi,[800] harta publik yang telah dimiliki *bayt al-mal* menjadi wewenang lembaga ini dalam membelanjakannya. Pengeluaran publik yang dilakukan pemerintah adalah harta tersebut dibelanjakan untuk para penerima tertentu berdasarkan syari'at, seperti mustahiq zakat, membiayai kebutuhan negara seperti gaji tentara, dan membiayai kepentingan dan fasilitas umum, seperti jalan raya.[801]

[800] Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyah,* 277.

[801] Bandingkan dengan Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 46.

Oleh karena itu, menurut Yusuf Ibrahim Yusuf,[802] pengeluaran publik dalam pemikiran keuangan Islam harus memperhatikan prinsip-prinsip yang meliputi penggunaan harta, harta dibelanjakan untuk aktivitas kaum Muslim, harta tersebut menjadi hak-hak *bayt al-mal,* dan harta tersebut dibelanjakan untuk memenuhi kemaslahatan kaum Muslim.

Dengan demikian, pada masa-masa awal pengeluaran publik menjadi salah satu kebutuhan utama bagi kaum Muslim, seperti pengeluaran pemerintah untuk keperluan peperangan. Kebijakan pemerintah terhadap keuangan publik Islam yang dialokasikan untuk sumber-sumber pembelanjaan publik atau pengeluaran umum lainnya didasarkan atas kaidah-kaidah dan prinsip-prinsip syari'ah serta peristiwa yang ada.[803] Bahkan, sistem keuangan Islam *(al-nidzam al-mali al-Islami)* semakin luas mencakup pembelanjaan umum yang menjadi kebiasaan dalam perkembangan ekonomi dan sosial ketika mengasumsikan bahwa pembelanjaan publik merupakan aktivitas yang selalu meningkat seiring dengan peningkatan produksi, bertambahnya pendapatan pemerintah, dan tiadanya barang-barang publik bagi kegiatan konsumsi.

F. Jenis dan Prinsip Pendistribusian Pendapatan Publik

Dalam ekonomi Islam, pengeluaran pemerintah dalam membiayai kepentingan publik berdasarkan prinsip-prinsip anggaran belanja yang rasional. Anggaran belanja disusun sesuai dengan pendapatan pemerintah yang diperoleh dari sektor publik dan swasta, kemudian didistribusikan untuk berbagai kategori pengeluaran. Jadi, prinsip anggaran belanja adalah pendapatan yang menentukan jumlah yang tersedia untuk pengeluaran pemerintah. Pengeluaran pemerintah ditentukan sesuai dengan jumlah pendapatan yang tersedia dari sumber-sumber yang ada atau pendapatan yang tersedia. Anggaran biasanya surplus atau setidaknya anggaran berimbang.

Adapun sistem anggaran belanja di negara-negara modern justru sebaliknya. Estimasi pengeluaran pemerintah yang disusun kemudian ditemukan cara untuk menaikkan anggaran dengan manipulasi keuangan yang diperlukan oleh berbagai jenis pajak dan sumber pendapatan negara dalam rangka memenuhi keseimbangan pendapatan dengan pengeluaran. Hal ini berakibat, pemerintah memiliki pengeluaran di luar kemampuannya meskipun mengalami kelangkaan sumber daya. Akibatnya terjadi defisit anggaran yang akan dibiayai melalui pinjaman internal dan eksternal, pencetakan mata uang, dan sebagainya, sehingga akhirnya menyebabkan inflasi, resesi, dan bahkan depresi ekonomi.

Teori pembelanjaan publik Islam berintikan adahya peran negara dalam literatur Islam awal secara umum berkisar seputar pemenuhan kebutuhan dan peningkatan *mashlahah*, yaitu kepentingan umum dalam maknanya yang luas.

---

[802] Yusuf Ibrahim Yusuf, *Muhadharah fi Tarikh al-Fikr al-Iqtishadi al-Islami* (Mesir: Jami'ah al-Azhar, 1982), 806. Baca pula Musthafa 'Abd al-Wahid, *al-Mal fi al-Islam* (Kairo: Majma' al-Buhuts al-Islamiyah, 1971), 5.

[803] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 24-25.

Sekarang kita akan melihat bagaimana pendpatan negara dialokasikan untuk mencapai tujuan tersebut. Seperti telah kita sebutkan, dalam keuangan publik Islam, pendapatan publik dibagi kedalam tiga kategori, yaitu pendapatan *shadaqah*, *ghanimah* dan *fay'*. Pendapatan dari *shadaqah* dan *ghanimah* harus digunakan untuk tujuan tertentu, sementara pendapatan *fay'* dimaksudkan untuk pembiayaan umum negara.

1. Pengalokasian Zakat untuk Mustahiq

Pendapatan dari zakat tidak menjadi aset anggaran umum karena manfaatnya telah ditetapkan dan disebutkan dengan jelas dalam al-Qur'an. Akibatnya, yang diperoleh dari zakat harus ditempatkan di pos terpisah dan digunakan untuk tujuan-tujuan tertentu saja. Negara tidak memiliki kewenangan untuk mengalihkan pendapatan ini untuk tujuan pembangunan dan kesejahteraan lainnya.[804]

Kelompok-kelompok yang memperoleh manfaat yang disebutkan di atas menjadi dasar teoritis bagi pembelanjaan publik. Ini menunjukkan, pemenuhan kebutuhan fakir dan miskin serta orang-orang papa merupakan tujuan pembelanjaan yang sangat penting berdasarkan prioritas. Lebih jauh, bantuan kepada orang-orang yang berhutang dan musafir menjamin makna keamanan sosial. 'Bagi para budak' mencakup bantuan keuangan untuk memerdekakan mereka. 'Mereka yang hatinya cenderung kepada kebenaran' berarti orang-orang yang harus dibantu agar membuat mereka tulus kepada Islam dan bersahabat dengan kaum Muslimin. 'Orang-orang yang mengumpulkan zakat' adalah orang-orang yang mengelola zakat.

Tujuan utama pendistribusian zakat adalah jalan 'Allah'. Istilah ini mencakup ruang lingkup yang lebih luas bnagi pendistribusian harta zakat. Namun, ada perbedaan pendapat tentang apa yang termasuk 'jalan Allah' itu. Abu Ubaid dan al-Mawardi menegaskan, kategori ini meliputi orang-orang yang tidak mampu bergabung dengan pasukan Islam untuk berjihad. Dengan demikian, harta zakat harus digunakan untuk mempersenjatai kaum Muslim agar memungkinkan mereka berpartisipasi dalam peperangan melawan musuh-musuh Islam.[805] Menurut deskripsi ini, kategori 'jalan Allah' terbatas pada pembiayaan perang agama, yaitu untuk membeli senjata dan memepersenjatai para tentara. Namun, fuqaha lain berpandangan, pembatasan kategori 'jalan Allah' ini tampaknya tidak benar.

Dalam pandangan al-Razi,[806] ungkapan 'jalan Allah' tidak berarti perang agama saja, tetapi meliputi setiap tindakan kesalehan, seperti pembangunan jembatan, penguburan mayat dan pembiayaan masjid. Dengan demikian, ungkapan ini mencakup seluruh jenis pekerjaan yang memiliki nilia

[804] QS. al-Taubah, 9: 60.

[805] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal,* 603; Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 123.

[806] Yusuf al-Qardhawi, *Fiqh al-Zakah* (Beirut: Mu'assasah al-Risalah, 1984), vol. 2, 644.

kepentingan umum, yang menjadi dasar pendistribusian harta zakat. Di sisi lain, pandangan para fuqaha' sebelumnya membatasi kategori 'jalan Allah' hanya pada pembiayaan perang agama.

Dengan mempertimbangkan hakikat zakat, tampaknya tidak tepat memperluas ruang lingkup istilah 'jalan Allah' melampaui pembelaan atas Islam. Karena zakat merupakan hak fakir dan miskin yang terdapat dalam harta orang-orang kaya, ia mensyaratkan agar harta zakat digunakan untuk memenuhi kebutuhan dan jaminan keamanan sosial. Namun, memberikan bantuan keuangan kepada para tentara dan pembelian persenjataan merupakan langkah darurat untuk mempertahankan kaum Muslim dan negara Islam dari musuh-musuh Islam. Hal ini dapat dibiayai dengan harta zakat. Di sisi lain, proyek-proyek kepentingan dan kesejahteraan umum lainnya harus dibiayai dari pendapatan *fay'*. Membiayai proyek kesejahteraan umum dari dana zakat, tentu, akan mempengaruhi hak orang-orang yang berhak menerimanya sebagaimana disebutkan secara kategoris dalam al-Qur'an. Jadi, tidak salah jika dikatakan bahwa ungkapan 'jalan Allah' berkaitan dengan perang agama dan langkah-langkah mendesak lainnya untuk membela Islam.

Adapun hal penting pertama dalam pendistribusian zakat adalah bahwa penggunaannya harus dibatasi hanya pada delapan kelompok penerima. Namun, seperti disarankan Abu Ubaid,[807] tidak wajib menggunakan dana ini untuk seluruh tujuan tersebut. Ia berpendapat, penguasa memiliki kebijakan dalam memutuskan ke mana dana itu harus didistribusikan, sesuai dengan kebutuhan kepentingan. Ia menekankan, hak fakir dan miskin secara gamblang lebih penting daripada tujuan lainnya. Hadis Nabi berikut ini secara jelas menunjukkan, *"Zakat harus dipungut dari orang kaya dan dikembalikan kepada orang miskin."*[808]

Hal penting lainnya yang berkaitan dengan penggunaan zakat adalah, seberapa banyak yang harus diberikan kepada orang-orang yang berhak. Menurut al-Mawardi, orang fakir dan miskin harus diberi hanya secukupnya untuk membebaskan mereka dari kemiskinan. Ia berpendapat, tidak ada batasan tertentu untuk membantu mereka, karena 'pemenuhan kebutuhan' adalah istilah yang relatif. Seseorang bisa jadi dibebaskan dari kemiskinan hanya dengan satu dinar, sementara yang lainnya mungkin membutuhkan seratus dinar bagi hidupnya.[809]

Sedangkan menurut Abu Hanifah,[810] jumlah maksimum yang harus diberikan kepada seseorang, yaitu kurang dari 200 dirham perak dan 20 dinar emas, yang merupakan batas minimum pembebanan zakat. Ia berpandangan,

[807] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 575.
[808] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 589
[809] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 122.
[810] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 122

sangat rasional jika kita memberi seseorang kurang dari jumlah tersebut agar ia terhindar dari beban zakat jika memberi lebih dari 200 dirham.

Berbeda dengan Abu Hanifah, Abu Ubaid[811] menyatakan bahwa tak ada jumlah pasti yang harus diberikan kepada orang yang berhak menerimanya. Ia berpendapat, karena dana zakat dapat diberikan untuk membangun rumah, membeli pakaian, membebaskan budak, dan membantu para musafir agar sampai tujuannya, maka tidak ada batas minimum mengingat seluruh tujuan tersebut membutuhkan jumlah uang yang besar. Ini menunjukkan, tidak ada batas yang pasti dalam bantuan keuangan dan penguasa dapat menentukan sesuai dengan kondisi yang ada.

Di samping itu, pendistribusian zakat harus diberikan di wilayah tempat ia dipungut. Pengalihan zakat dari salah satu wilayah ke wilayah lain tidak dibolehkan kecuali semua kelompok penerima di wilayah tersebut telah menerima secara memadai. Dalam pandangan al-Mawardi,[812] jika bagian semua kelompok penerima melebihi kebutuhan mereka, sisanya dibagikan kepada penerima yang ada di kota terdekat.

Adapun pada masalah yang lain, seperti prinsip yang disarankan Abu Ubaid,[813] penduduk suatu wilayah dipungutnya zakat memiliki hak zakat lebih besar ketimbang penduduk wilayah lain. Ia meriwayatkan, khalifah ‘umar memerintahkan salah satu gubernurnya agar memungut zakat dari orang-orang kaya dan membagikannya kepada fakir miskin di wilayah tersebut. Dengan mengutip sejumlah hadis untuk menunjukkan bahwa zakat wilayah didistribusikan di wilayah yang sama hingga kebutuhan fakir miskin terpenuhi, ia berpendapat, *sunnah* telah menetapkan hal ini (pendistribusian zakat di wilayah yang sama) karena arti penting ketetanggaan dan fakta bahwa mereka (orang miskin) hidup dekat orang kaya.[814] Ini menunjukkan dimensi sosial, moral dan psikologis mekanisme pendistribusian dlam Islam. Sebenarnya, pendistribusian zakat di tempat yang sama akan mengurangi kecemburuan orang miskin terhadap kekayaan orang kaya dan menciptakan rasa tanggungjawab sosial dan kepedulian di antara orang kaya terhadap orang miskin di wilayah tersebut.

2. Pendistribusian Pendapatan Ghanimah

Ghanimah (harta rampasan perang), memiliki ketentuan seperti zakat, yaitu bukan menjadi aset *bayt al-mal*, karena *ghanimah* bukanlah termasuk pendapatan penuh negara. Sesuai dengan petunjuk umum ditetapkan dalam al-Qur’an, 4/5 dari *ghanimah* harus didistribusikan di kalangan para tentara dan

[811] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 562.
[812] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 124.
[813] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 589.
[814] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal*, 59.

1/5 sisanya (disebut *khumus),* harus disimpan oleh negara untuk tujuan-tujuan tertentu. Pembagian *khumus* tersebut didasarkan pada ayat-ayat al-Qur'an.[815]

Pada ayat tersebut memberikan makna bahwa, tugas negara dalam hal penerimaan *khumus* hanyalah sebagai distributor semata. Negara harus menggunakan seluruh pendapatan untuk tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, 1/5 dari total harta rampasan perang disiapkan untuk membiayai tujuan dan tanggungan negara, di samping untuk megnhapus kemiskinan dan membantu musafir. Sejauh bagian Allah dan Rasul-Nya diperhatikan, bagian itu secara khusus bagi Nabi.

Dalam pandangan Abu Ubaid, bagian tersebut digunakan oleh Nabi untuk keluarganya dan tujuan-tujuan lain sesuai kebijakannya.[816] Sedangkan menurut al-Mawardi, setelah wafatnya Rasul, bagian Allah dan Rasul harus digunakan untuk kesejahteraan umum masyarakat.[817] Namun, bagian orang miskin, anak yatim dan musafir jelas-jelas ditetapkan secara khusus, maka bagian ini menjadi milik kelompok tersebut. Ini menunjukkan, hanya bagian al-Qur'an lah dan Rasul-Nya yang akan menjadi aset keuangan negara untuk kesejahteraan umum masyarakat. Oleh karena itu, bagian 1/5 lainnya dari harta rampasan perang akan dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan orang miskin dan papa.

Karena bagian utama *ghanimah* didistribusikan di kalangan tentara, jelas *ghanimah* memudahkan posisi keuangan individu tentara dan keluarganya. Di sisi lain, pada masa negara Islam awal, ketika sumber pendapatan lalin tidak dilembagakan, penerimaan *khumus* banyak digunakan untuk meringankan beban negara dan, dengan demikian, *khumus* membantu negara melaksanakan berbagai tugas-tugas sosio-ekonomi. Nabi sebagai kepala negara Islam, memanfaatkan pendapatan *khumus* untuk membiayai angkatan perang. Di samping itu, pendapatan tersebut digunakan untuk membantu yatim piatu, fakir miskin, dan musafir. Lebih jauh, sesuai dengan petunjuk al-Qur'an, Nabi Saw. menggunakan pendapatan itu untuk biaya keluarganya. Dengan demikian, pada masa awal negara Islam, pendapatan *khumus* menjadi sumber penting bagi kaum Muslim. Meningkatnya pendapatan *khumus* secara gradual pada fase ekspansi negara Islam sangat memperkaya *bayt al-mal*. Akibatnya, pendapatan *khumus* digunakan untuk menggaji para tentara, hadiah dan tujuan amal lainnya.

3. Pendistribusian Pendapatan Fay'

Pendapatan yang bersumber dari *fay'* digunakan untuk kesejahteraan dan kepentingan seluruh masyarakt. Pendapatan *fay'* ini merupakan komponen

[815] QS. al-Anfal (8): 41.
[816] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal* 21.
[817] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj ,*109.

utama anggaran publik. Jadi, semua jenis proyek kesejahteraan dan pembiayaan umum negara lainnya dibiayai oleh sumber ini. Pembiayaan ini merentang dari pertahanan bangsa hingga peningkatan taraf hidup sosial dan pembangunan negara.

Dalam pandangan al-Ghazali,[818] pendapatan *fay'* yang dimaksudkan untuk kesejahteraan kaum Muslim digunakan untuk membangun jembatan, masjid, tempat bernaung, jalan-jalan ke Mekkah dan aktivitas serupa lainnya yang manfaatnya dapat diperoleh oleh semua. jadi, pendapatan *fay'* harus digunakan untuk tujuan umum yang dapat meningkatkan taraf hidup dan meningkatkan perkembangan dan kesejahteraan negara. Secara historis, pada tahap-tahap awal negara Islam, ketika kucuran pendapatan *fay'* meningkat pesat, tidak ada pola pendistibusiannya yang tetap. Khalifah 'Umar sering mendistribusikan pendapatan *fay'* di kalangan para sahabat Nabi dalam bentuk pensiunan dan hadiah.

Ada sebuah hadis yang diriwayatkan oleh Abu Yusuf yang mengisyaratkan pola pendistribusian *fay'* yang dilakukan oleh khalifah 'Umar. Abu Yusuf meriwayatkan, setelah Allah menolongnya (khalifah 'Umar) menaklukkan Persia dan Romawi, ia bermusyawarah dengan beberapa sahabatnya mengenai pembayaran pensiunan dan pengumpulan dana tahunan. Ia juga memberikan kepada masing-masing muhajir dan sahabat yang ambil bagian dalam perang Badr sebesar 5.000 dirham, dan kepada masing-masing mereka yang tidak ikut dalam perang tersebut sebesar 4.000 dirham dan kepada masing-masing istri Nabi sebesar 12.000 dirham.[819]

Pada prakteknya, dana pensiun dan hadiah ini diberikan sesuai dengan masuknya seseorang ke dalam Islam dan sumbangan terhadapnya. Dari sudut pandang ruang lingkup pembelanjaan publik, pendistribusian dana publik ini tidaklah penting karena ia merupakan ketetapan pensiunan rutin. Catatan penting terletak pada adanya jumlah sumbangan dan hadiah yang berlimpah sebagai pendapatan *fay'* yang diterima oleh kas negara selama periode ini. Selanjutnya, ketika jabatan keuangan tetap dibentuk, gaji reguler tentara dan para petugas lainnya ditetapkan.[820] Berdasarkan preseden seperti itu, Abu Yusuf meriwayatkan, *diwan* wilayah Himyar dibiarkan terpisah dan tujuan tentara dan perumahan biasa menerima dari *diwan* itu gaji sekitar 9.000 dirham, 8.000 atau 7.000 dirham sesuai dengan kebutuhan dan status mereka.[821]

Praktek pembelanjaan publik ini menunjukkan bahwa bantuan dan sumbangan keuangan pada dasarnya diberikan kepada mereka yang terlibat dalam pengabdian militer. Di samping itu, sebagaimana akan kita lihat

[818] Al-Ghazali, *Ihya' 'Ulum al-Din* (Beirut: Dar al-Nahdhah, tanpa tahun), vol. 2, 130.
[819] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 44.
[820] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 200.
[821] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 46.

segera, pendapatan *fay'* digunakan untuk gaji, subsidi negara untuk anak-anak, pensiunan dan bentuk keamanan sosial lainnya. Pendapatan *fay'* juga digunakan untuk peningkatan taraf hidup melalui penyebaran pendidikan dan pembiayaan kepentingan publik, infrastruktur dan proyek kesejahteraan. Dengan demikian, tujuan pembelanjaan pendapatan *fay' s*angat banyak sebanyak tugas ekonomi negara. Pada prinsipnya, pendapatan dari kategori ini digunakan untuk semua jenis aktivitas sesuai dengan kepentingan masyarakat dan dapat meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidupnya.

Dalam pandangan Ibn Taimiyah,[822] karena bagian terpenting dari pembagian zakat untuk membantu fakir miskin, kesejahteraan sosial, dan tujuan pembangunan lainnya, maka diutamakan dari dalam pendapatan *fay'*. Adapun jika pendapatan dari zakat tidak mencukupi bagi fakir miskin, ada petunjuk umum agar mereka disantuni dari pendapatan *fay'*. Pemikiran awal tentang prinsip-prinsip perpajakan biasanya merujuk pada pendapat Adam Smith tentang *"canons of taxation"*.[823] Adapun prinsip-prinsip pengeluaran pemerintah dapat disebut "*canons of government expenditure*." Dalam pengeluaran keuangan publik, ada tujuh asas yang perlu diperhatikan dalam pengelolaannya.[824]

Pertama, asas moralitas. Asas moralitas ini meliputi nilai-nilai agama, etika sosial, adat istiadat, dan kebudayaan yang penting dipertimbangkan dalam pengelolaan pengeluaran pemerintah.

Kedua, asas nasionalitas. Pengeluaran pemerintah sebagai perwujudan atau pelaksanaan fungsi pemerintah dalam mencapai tujuan nasional, terutama untuk kepentingan masyarakat dan bangsa dalam menciptakan kemakmuran.

Ketiga, asas kerakyatan. Pemerintah dalam melaksnakan tugas dan fungsinya harus selaras dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi). Jadi, pengeluaran keuangan publik oleh pemerintah bukan hanya memperoleh persetujuan lembaga kedaulatan rakyat, melainkan juga diimplementasikan untuk kepentingan rakyat.

Keempat, asas rasionalitas. Segala tindakan pemerintah dalam mengelola anggaran dan melaksanakan fungsi pengeluaran publik harus memperhatikan tingkat efisiensi dan efektifitas. Efisien dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan hendaknya dengan menggunakan sumber daya ekonomi yang minimum. Efektifitas dalam arti dengan sumber daya ekonomi yang ada atau dimiliki hendaknya digunakan sebaik-baiknya.

---

[822] Ibn Taymiyah, *Majmu' Fatawa* (Riyadh: Mathabi' al-Riyad, 1963), vol. 28, 526-67, 576.

[823] Lebih lanjut baca Adam Smith, *The Wealth of Nations* (London: J.M. Dens and Sons, 1977). Baca pula Alessandro Roncaglia, *The Wealth of Ideas: a History of Economic Thought* (New York: Cambridge University Press, 2006), dan Beverly Moran,"Adam Smith and the Search for an Ideal Tax System" pada Isaac William Martin, et.al. (eds.), *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative and Historical Perspective* (New York: Cambridge University Press, 2009)

[824] Harvey S. Rossen dan Ted Gayer, *Public Finance,* 124.

Kelima, asas fungsional. Pemerintah dan lembaga yang terkait dengan fungsi pengeluaran publik dalam melaksanakan tugasnya hendalnya sesuai dengan kedudukan dan kewenangan jabatan yang dimilikinya.

Keenam, asas perkembangan. Pengeluaran keuangan publik berdasarkan perubahan-perubahan dan dinamika masyarakat seiring dengan tingkat kemajuan yang dicapai. Aspek perkembangan ini dapat mengarahkan pada ketepatan dan penciptaan distribusi keuangan secara merata kepada masyarakat.

Ketujuh, asas keseimbangan dan keadilan. Asas keseimbangan dan keadilan ini menjadi titik awal dalam mewujudkan kehidupan masyarakat yang sejahtera. Galbraith menamakan keseimbangan ini dengan *social balance* dan ketidakseimbangan dinamakan *social imbalance*.

Pengeluaran pemerintah tidak dapat dilepaskan dari politik ekonomi yang direncanakan. John F Due[825] menyebutkan *the optimal efficiency in the use for resources* bukan hanya produksi pemerintah saja, namun juga produksi pihak swasta. Adapun politik pengeluaran pemerintah dilakukan dengan mempertimbangkan bahwa politik pengeluaran pemerintah harus dilakukan sedemikian rupa sehingga tidak mengurangi kemauan untuk bekerja dan kemauan untuk berusaha. Dengan demikian dapat dicapai efisiensi produksi secara maksimal atau dicapai alokasi yang optimal daripada tenaga-tanaga produksi.

Politik pengeluaran pemerintah juga harus dijalankan agar *the marginal social benefit from the production of each commodity must be equal to the marginal social cost resulting from the commodity*. Menurut John F. Due, pemerintah dalam pengeluaran barang menimbang sedemikian rupa apakah hasil marginal dari pengeluaran pemerintah sama dengan pengorbanan marginal oleh swasta.

Sedankan menurut J. E. Meade, *trade and welfare* menjadi kausal dengan alokasi yang optimal dari tenaga-tenaga produktif atau *the best use of economic resource*. Sedangkan Edward D. Allen and O.H. Brownlee, menyebutnya *the best allocation of resources the optimum production of economic resources*; dan *keempat*, politik pengeluaran pemerintah dilakukan dengan sedemikian rupa sehingga dapat dicapai *full employment* beserta *full capacity* yang berarti dicapai *employment of all factors unit.*[826]

Dalam ekonomi Islam, pengeluaran publik oleh pemerintah tidak dapat dipisahkan dengan konsep harta. Setiap harta yang menjadi hak seluruh kaum muslimin dan tidak dimiliki oleh individu tertentu, harta tersebut adalah milik *bayt al-mal*. Jika harta itu telah didapatkan, harta itu dimasukkan dalam bagian harta bagian *bayt al-mal*, baik yang telah ataupun dimasukkan dalam

[825] John F. Due and Ann F. Friedlaender, *Government Finance* (New York: Richard D. Irwin, Inc. 1981).
[826] John F. Due and Ann F. Friedlaender, *Government Finance,* 79.

penyimpanannya. Menurut al-Mawardi,[827] *bayt al-mal* merupakan suatu lembaga, sehingga setiap hak yang wajib disalurkan untuk kemaslahatan kaum muslimin, ia adalah hak *bayt al-mal*.

Adapun jika harta itu disalurkan kepada pihak yang berhak menerimanya, harta itu dimasukkan dalam catatan pembukuan *bayt al-mal*, baik harta itu dikeluarkan ataupun tetap dari tempat penyimpanan *bayt al-mal*. Karena, harta yang dibayarkan kepada para pekerja kaum Muslim atau yang didapatkan dari mereka adalah masuk dalam catatan pengeluaran dan pemasukan keuangan *bayt al-mal*.[828] Karena itu, kaum Muslim paling tidak memiliki hak untuk menerima harta dari alokasi *fay', ghanimah,* dan zakat.

Secara historis, pada masa-masa awal di Madinah, ketika negara Islam sedang mencari bentuk, tidak ada program terencana tentang pembelanjaan publik. Meskipun negara memperoleh pendapatan dari *shadaqah* dan rampasan perang, pendapatan dari sumber-sumber ini tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan saat itu. Lebih lanjut, kondisi umum masyarakat tidak mendukung bagi ditetapkannya pajak tambahan.[829]

Nabi Muhammad dalam berbagai kesempatan meminjam dari masyarakat atau menyerukan sedekah untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Baru setelah penaklukan tanah Khaibar, Nabi menjadikannya sebagai sumber tetap bagi berbagai jenis pembelanjaan. Nabi menjadikan pendapatan dari tanah Fadak, Khaybar dan Bani Nadzir khusus untuk biaya perang, kebutuhan lain dan bantuan bagi orang miskin, melarat dan musafir. Namun, pembiayaan dan pembelanjaan pendapatan tidak dilembagakan selama masa Nabi dan Khalifah Abu Bakar. Kondisi itu berubah setelah penaklukan besar-besaran selama pemerintahan khalifah 'Umar. Masuknya pendapatan dari wilayah taklukan menuntut dibentuknya suatu jabatan keuangan permanen. Departemen keuangan reguler yang disebut "diwan"[830] (yang umum dikenal dengan *bayt al-mal*) dibentuk untuk menyimpan pendapatan dari berbagai sumber dan membelanjakannya untuk kesejahteraan umum masyarakat.[831]

Menurut al-Mawardi,[832] pendapatan *bayt al-mal* dalam bentuk pendapatan zakat, *ghanimah* dan *fay'*. Pendapatan dari ketiga sumber ini disimpan dalam pos terpisah dan dibelanjakan berdasarkan kebutuhannya masing-masing. Jika

[827] Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyah*, 278.

[828] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj* , 126.

[829] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj* , 127.

[830] Menurut Al-Mawardi, *diwan* dibentuk untuk mencatat administrasi harta milik pemerintah, seperti wilayah-wilayah yang berada dalam kekuasaan negara dan harta yang dimiliknya, para petugas yang berwenang didalamnya, seperti tentara dan pengawal. Orang yang pertama kali menerapkan sistem ini dalam Islam adalah Umar ibn Khattab. Pada perkembangan berikutnya, *diwan* ini mengadministrasikan seluruh sektor pemerintah. Lebih lanjut baca Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 98. Bandingkan pula dengan karya Qudamah ibn Ja'far, *al-Kharaj wa Siyanah al-Kitabah* (Irak: Dar al-Rasyid li al-Nashr, 1981). Beliau secara rinci menjelaskan 11 *diwan* yang bertugas mengelola administrasi negara.

[831] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 199.

[832] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 215.

pos kategori tertentu tidak mencukupi untuk memenuhi pembelanjaan yang ditencanakan oleh kategori tersebut, penguasa dapat meminjam anggaran belanja dari pos lain. Sistem administrasi keuangan awal adalah apa yang sekarang dikenal dengan federalisme keuangan. Operasi keuangan dilakukan, secara umum, oleh unit *bayt al-mal* lokal di cabang-cabang provinsinya. Pendapatan dari masing-masing provinsi digunakan untuk memenuhi pembiayaan provinsi tersebut. Jika pembiayaan lokal tersebut lebih kecil dari pendapatan lokal, gubernur mengirim sisanya ke keuangan pusat. Di sisi lain, jika pembiayaan melampaui pendapatan, kelebihan dari provinsi lain atau keuangan pusat dialihkan untuk memenuhi kekurangan tersebut.[833]

Dengan demikian, sistem pendistribusian harta yang menjadi tanggung jawab *bayt al-mal* dikelola berdasarkan kondisi keuangan yang ada dan wewenang lembaga ini dalam mendistribusikannya sesuai dengan tujuan masing-masing. Bagi al-Mawardi,[834] tanggungjawab *bayt al-mal* atas penerimaan negara harus didistribusikan untuk kepentingan masyarakat. Lebih lanjut, menurut al-Mawardi,[835] harta yang menjadi hak *bayt al-mal* diklasifikasikan menjadi dua bagian, yaitu harta yang hanya disimpan dalam perbendaharaan *bayt al-mal* untuk tujuan tertentu, dan harta yang menjadi aset *bayt al-mal* yang diperoleh dari berbagai sumber penerimaan negara.

Kategori pertama, harta yang disimpan dalam perbendaharaan *bayt al-mal* memiliki kekhususan karena berupa harta *shadaqah* seperti zakat yang diberikan untuk kelompok dan tujuan tertentu. Dengan kata lain, kewenangan *bayt al-mal* terhadap harta ini disyaratkan dengan adanya harta tersebut, dan bila tidak ada maka *bayt al-mal* tidak memiliki kewajiban untuk mendistribusikannya. Di samping itu, jenis harta ini tidak bisa dibelanjakan untuk kepentingan umum masyarakat. Adapun kategori kedua berupa harta yang menjadi aset *bayt al-mal* yang diperoleh dari berbagai sumber penerimaan negara.[836]

Dengan demikian, kategori tanggungjawab *bayt al-mal* terkait dengan pendapatan dari *shadaqah*. Karena pendapatan dari *shadaqah* diperuntukkan bagi kategori kepentingan yang telah ditetapkan dan tidak dapat digunakan untuk tujuan-tujuan umum, negara hanya diberi kewenangan untuk mengatur pendapatan itu sesuai dengan berbagai tujuan yang ingin dicapai.

Tanggung jawab negara yang ada juga berkaitan dengan pendapatan dari *shadaqah* merupakan pembelanjaan publik tetap dan minimum. Hal tersebut dapat meringankan negara, hingga batas tertentu, dari pemenuhan tanggungjawab tertentu seperti penghapusan kemiskinan, pertahanan, hukum

[833] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 3.
[834] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 213.
[835] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 214
[836] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 215.

dan ketenteraman serta pemenuhan kebutuhan darurat. Kategori tanggung jawab lainnya berhubungan dengan pendapatan yang menjadi aset keuangan negara itu sendiri, terkait dengan harta *fay'*.

Menurut al-Mawardi,[837] seluruh jenis kekayaan yang menjadi milik kaum Muslimin secara umum dan tidak menjadi milik kaum Muslim tertentu menjadi bagian dari aset *bayt al-mal*. Dengan demikian, pendapatan *fay'* yang diperuntukkan untuk kebutuhan publik kaum Muslim, dianggap sebagai aset *bayt al-mal*.

Al-Mawardi mengklasifikasi tanggungjawab negara ke dalam dua kategori. Kategori pertama, yang harus dibiayai negara, meliputi tanggungjawab yang disediakan karena nilai-nilai yang diterimanya, yaitu dipergunakan untuk gaji para tentara, harga persenjataan dan kompensasi. Karena tanggungjawab ini berlawanan dengan nilai yang diterima, negara harus menetapkan aturannya. Pelaksanaan tanggungjawab itu menimbulkan biaya yang disediakan oleh negara.[838]

Kategori kedua, meliputi tanggungjawab yang telah ditetapkan melalui bantuan dan kepentingan umum. Al-Mawardi berpendapat, pelaksanaan jenis tanggungjawab ini berkaitan dengan keberadaan dana dalam *bayt al-mal* (kas negara). Jika ada dana yang memadai di *bayt al-mal*, tanggungjawab kepentingan umum harus dipenuhi. Namun, jika tidak ada dana, tanggungjawab tersebut menjadi tanggungjawab sosial *(fardh kifayah)* bagi semua kaum Muslim. Dengan demikian, jika tanggungjawab ini diabaikan akan mempengaruhi seluruh masyarakat, tanggungjawab *bayt al-mal* berubah menjadi tanggungjawab seluruh masyarakat. Al-Mawardi berpendapat, ketika tidak ada dana, beban tanggungjawab tersebut menjadi kewajiban masyarakat Muslim.[839]

Sistem distribusi berbagai jenis penerimaan negara didasarkan atas terpenuhinya kebutuhan dasar kaum Muslim. Dengan kata lain, pengeluaran pemerintah dilakukan dalam rangka terciptanya kemaslahatan masyarakat *(al-mashlahah al-'ammah)*.

Kepentingan umum *(mashlahah)* menjadi dasar tetap bagi pembelanjaan publik, yang bisa jadi harus dipenuhi oleh negara dari asetnya sendiri atau dibiayai secara tidak langsung oleh penduduk negeri yang sejahtera. *Mashlahah* telah menjadi kriteria utama dalam pembelanjaan publik bagi para pemikir Islam awal.

Abu Yusuf, Yahya dan Abu Ubaid berpendapat, *fay'* harus digunakan untuk kebutuhan publik atau kepentingan umum masyarakat.[840] Peran negara

[837] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 214.
[838] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 214.
[839] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 214-215.
[840] Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal,* 3; Yahya bin Adam, *Kitab al-Kharaj* (Beirut: Dar al-Ma'arif, 1979), 19; Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj,* 27.

yang paling penting adalah adanya 'perlindungan kepentingan umum'. Oleh karena itu, konsep tersebut berkaitan dengan peningkatan kesejahateraan sosial dan material masyarakat.[841] Menurut definisi *mashlahah* ini, tanggungjawab *bayt al-mal* menjadi luas dan fleksibel. Konsekuensinya, pembelanjaan publik memiliki ruang lingkup luas yang dibatasi oleh *mashlahah.* Ini menunjukkan, negara wajib menggunakan dana publik untuk jenis aktivitas yang dapat memajukan *mashlahah,* yaitu kepentingan umum.

Dalam pandangan al-Mawardi, tanggungjawab jenis tugas seperti itu bergantung pada negara (*bayt al-mal*). Akan tetapi, jika dana tidak ada untuk memenuhi tugas tersebut, ia menjadi kewajiban sosial bagi seluruh kaum Muslim. Kewajiban sosial ini, yang disebut *fardh kifayah,* menjadi dasar lain bagi pembelanjaan publik. Secara teknis, tuntutan dasarnya adalah kewajiban tersebut harus dilaksanakan oleh siapa saja dalam masyarakat. Tapi dalam praktik, tidak mungkin merayu individu-individu agar melakukan kewajiban tersebut. Jadi, negara harus memberikan pelaksanaan tanggungjawab jenis kewajiban seperti atas nama masyarakat.

Untuk kepentingan mashlahah, para fuqaha' telah memberikan rincian terkait berbagai kewajiban yang merupakan kewajiban sosial berdasarkan *mashlahah.* Misalnya, al-Mawardi berpendapat, pertahanan, pemenuhan air, dan pembangunan jalan adalah tugas-tugas sosial.[842] Ahli fiqih lainnya, al-Nawawi, menunjukkan, kewajiban sosial itu meliputi penghapusan kesengsaraan dengan penyediaan pakaian bagi yang tidak memiliknya dan makanan bagi yang lapar.[843] Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, bagi Ibn Hazm, pemenuhankebutuhan bagi fakir miskin merupakan kewajiban orang kaya dalam masyarakat, yang meliputi pengadaan makanan, pakaian dan tempat bernaung.[844] Bagi Al-Ghazali, negara bertanggungjawab membantu orang miskin pada saat terjadi kelangkaan pangan dan membumbungnya harga.[845] Ini menunjukkan, tidak ada daftar yang pasti mengenai kewajiban sosial. Kewajiban ini membentang dari bela negara untuk memasok barang-barang penting dan pemenuhan berbagai kebutuhan.

Berdasarkan uraian sebelumnya, maka pengeluaran negara digunakan untuk memenuhi kebutuhan publik berdasarkan prinsip *mashlahah.* Pembelanjaan publik merupakan alat yang efektif untuk mengalihkan sumber-sumber ekonomi dan meningkatkan pendapatan masyarakat secara keseluruhan. Pengeluaran publik ini terkait dengan peran negara dalam menjalankan fungsinya, berupa penegakan agama dan hukum, perlindungan masyarakat, dakwah, menciptakan kemakmuran, pemenuhan kebutuhan dasar,

---

[841] M. Khalid Masud, *Syathibi's Philosoph of Islamic Law* (Islamabad: Islamic Research Institute, 1995), 130.
[842] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 245.
[843] Al-Nawawi, *Minhaj al-Thalibin wa 'Umdah al-Muftin* (Mesir: Dar al-Ihya' al-Kutub al-'Arabiyah, 1343), 125.
[844] Ibn Hazm, *Al-Muhalla* (Mesir: Mathba'ah al-Nahdhah, 1347H), vol. 6, 156.
[845] Al-Ghazali, *Al-Tibr al-Masbuk fi Nashihah al-Muluk* (Mesir: al-Mathba'ah al-Khairiyah, 1306H), 94.

administrasi keuangan, dan pembangunan. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah mengelola keuangan publik dalam bentuk pengeluaran finansial atau bantuan jasa dalam pelaksanaannya.

BAB VI
KONTEMPORERISASI PEMIKIRAN KEUANGAN PUBLIK ISLAM DI INDONESIA

A. Peran Negara dalam Pembangunan

Negara merupakan entitas politik yang bertanggung jawab terhadap urusan kolektif masyarakat, bukan hanya terkait dengan urusan duniawi melainkan juga ukhrawi. Dalam pandangan Monzer Kahf,[846] persoalan keuangan publik yang mencakup pendapatan publik dan pembelanjaan publik memiliki dua kriteria, yaitu untuk melayani dengan baik kepentingan-kepentingan seluruh anggota komunitas bangsa, dan mengatur kepentingan tersebut berdasarkan sumber-sumber kewahyuan.

Dalam sejarah ekonomi Islam, sektor swasta berperan penting dalam berpartisipasi melaksanakan pembangunan. Bahkan, adanya kebergantungan atas inisiatif swasta ketika pengolahan tanah dikuasai oleh pemerintah. Tanah-tanah yang dikuasai pemerintah sebagaian besar dikelola oleh pihak swasta. Distibusi tanah oleh Nabi digunakan untuk tujuan pertanian atau peternakan. Nabi menekankan pula kepada para sahabat untuk aktif dalam perdagangan, keahlian, dan aktivitas produktif lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa filsafat ekonomi negara berdasarkan atas peningkatan peran swasta dan menganggapnya sumber ekonomi utama yang mensejahterakan individu dan masyarakat secara keseluruhan. [847]

Untuk kelancaran pembangunan, pemerintah mengatur pula tempat-tempat yang menjadi kepemilikan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat, misalnya menetapkan tanah penggembalaan umum bagi kuda-kuda yang dimiliki oleh masyarakat.

Penguatan peran negara berdampak pula untuk memajukan dan mendorong sektor privat. Filosofi produksi atas kepercayaan diri semakin berkembang. Dalam hal ini, zakat sebagai bentuk ibadah finansial dapat dipraktekkan oleh muzakki yang mampu membayarnya, dan pengelolaannya mampu menciptakan kesejahteraan, atau paling tidak menutupi kebutuhan hidup orang miskin.

Dalam pelaksanaan pembangunan, adanya kontribusi keuangan secara sukarela oleh kalangan masyarakat mendorong aktivitas-aktivitas negara dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam pandangan Monzer Kahf,[848] prinsip

---

[846] Monzer Kahf,"Public Finance and Fiscal Policy in Islam", dalam Monzer Kahf (Ed.), *Lessons in Islamic Economic* (Jeddah: IDB-IRTI, 1998), 455.

[847] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 185. Menurut Abu Ubaid, tanah ini digunakan untuk kuda-kuda yang dipakai dalam peperangan. Abu Ubaid, *Kitab al-Amwal,* 185.

[848] Monzer Kahf (Ed.), *Lessons in Islamic Economic,* 460.

ini disebut kontribusi sukarela pada prinsip demokratisasi pemerintah yang dihadapkan dengan prinsip kedaulatan pemerintah yang membebankan retribusi pajak. Hal ini dinamakan pula dengan demokratisasi pembelanjaan publik.

Pembangunan yang dilaksanakan saat itu bersumber dari aspek pendapatan publik yang dijadikan mata rantai pembelanjaan publik. Ada beberapa bentuk *public revenues* yang memiliki kegunaan spesifik, misalnya pemerintah memanfaatkan pendapatan publik ini hanya untuk belanja negara. Sebagai contoh, zakat sebagai pendapatan publik hanya dimanfaatkan untuk delapan kategori pembelanjaan *(mustahiq zakat)* yang ditetapkan al-Qur'an (Q.S. 9). Dalam konteks kekinian, instrumen zakat ini bisa digunakan sebagai bagian dari kebijakan fiskal negara dengan pemberdayaan zakat melalui sektor-sektor produktif yang dapat membantu masyarakat untuk mencukupi kebutuhan hidup, bahkan bisa digunakan untuk memberdayakan mereka melalui usaha-usaha mikro-ekonomi.

Untuk menutupi kekurangan finansial pada anggaran pendapatan, pajak sebagai sumber pemasukan pemerintah ditetapkan melalui kebijakan yang akan digunakan untuk keberlangsungan belanja pemerintah. Ini yang dinamakan pendapatan memiliki mata rantai dengan pembelanjaan. Mata rantai ini tidak mengutamakan keseimbangan pemasukan akibat adanya pinjaman publik atau hutang luar negeri yang menunjukkan bahwa pemasukan dan pengeluaran tidak seimbang. Sebagai catatan, pada masa 'Umar, ada surplus keuangan pada baitul mal yang digunakan untuk tahun berikutnya. Juga, penangguhan pengumpulan zakat atau pengumpulan zakat yang dipercepat pada saat ada ketidakseimbangan dalam keuangan. Jadi, kebijakan negara dalam melaksanakan pembangunan mendasarkan diri pada asas efektif dan efisien terutama terkait dengan kondisi keuangan.

Secara sosial, prioritas fungsi masyarakat dibangun secara nyata bersamaan dengan penguatan aspek keagamaan, keadilan, dan bantuan kepada orang miskin, serta implementasi hukum pada berbagai aspek, kemudian diikuti dengan jaminan material kesejahteraan hidup manusia. Prinsip-prinsip keadilan secara khusus menyentuh semangat nasional, etnik, geografis, bentuk dan afiliasi agama, yang secara keseluruhan dipraktekkan oleh komunitas Muslim dan non-Muslim.

Dalam pandangan al-Mawardi, peran negara terimplementasi dalam bentuk transformasi misi kenabian.[849] Misi kenabian menurut penulis berupa implementasi ajaran agar pemerintah dapat melaksanakan peran dan fungsinya dalam membangun masyarakat yang sejahtera. Dengan kata lain, menurut al-Syathibi, pembangunan diarahkan untuk mencapai *al-maqashid al-syari'ah* (tujuan-tujuan syari'ah).[850]

[849] Lebih lanjut baca Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 94.

[850] Baca Abu Ishaq al-Syathibi, *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah* (Cairo: al-Maktabah al-Tijaniyah al-Kubra, 1975), vol. 2, 6-7.

Konsep ini dapat diimplementasikan bahwa pembangunan semestinya mengarahkan pada kehidupan agama yang harmonis sebagai refleksi dari *hifdz al-din*, memberdayakan manusia yang mampu memenuhi kebutuhan hidup sebagai implementasi dari *hifdz al-nafs,* meningkatnya sumber daya manusia yang beriman, cerdas, dan terampil sebagai refleksi dari *hifdz al-'aql,* meningkatnya kesejahteraan keluarga dengan adanya peluang kerja yang baik dan distribusi pendapatan yang merata sebagai refleksi dari *hifdz al-nasl,* dan meningkatnya pendapatan individu secara finansial dan kemauan untuk mendistribusikannya dengan membagi kepada orang yang membutuhkan sebagai refleksi dari *hifdz al-mal.*

Demikianlah yang seharusnya dipraktekkan oleh Indonesia. Negara dalam melaksanakan pembangunan semata-mata untuk kepentingan rakyat. Namun, sebaliknya, pembangunan tidak membela rakyat, bahkan cenderung melumpuhkannya. Keiukutsertaan Indonesia dalam pasar bebas sebagai bagian dari globalisasi ini dapat menciderai cita-cita bangsa sendiri yang berkomitmen terhadap kesejahteraan rakyat.

Dalam analisis Hadi Soesastro,[851] kebijakan Indonesia menghadapi globalisasi (termasuk bergabung dalam APEC dan AFTA) lebih didasarkan pada "pertimbangan obyektif apa yang bisa dicapai negara-negara Asia Timur lainnya dan (keinginan mereka) untuk berlomba meliberalisasi perekonomiannya agar lebih menarik investasi global. Pemerintah tidak bijaksana dalam kebijakan ekonominya karena tidak mendorong tumbuhnya persaingan sehat di dalam negeri dengan memberi keistimewaan pada golongan tertentu.

Bagi Indonesia, globalisasi dengan pasar bebasnya melahirkan ketidaksetaraan *(inequility)* yang makin parah, pelemahan *(disempowerment)* dan pemiskinan *(impoverishment)*. Dalam pandangan Sri-Edi Swasono[852] menegaskan bahwa kesalahan yang dibuat Indonesia adalah, pemerintah telah membiarkan kedaulatan pasar menggusur kedaulatan rakyat. Yang dituju oleh pasal 33 UUD 19. Yang dituju oleh pasal 33 UUD 1945 bukanlah pembangunan Indonesia yang bukan semata-mata mengejar pertumbuhan ekonomi, tetapi pembangunan di Indonesia yang menjunjung tinggi atas kekeluargaan atau kekerabatan yang tidak nepollis.

Kemerdekaan, kemandirian dan martabat suatu bangsa memperoleh hakikat *rahmatan lil alamin* yang hanya dapat dipahami oleh bangsa yang mampu mengenal harga diri dan percaya diri. Humanisme, humanisasi dan emansipasi diri semacam ini bersumber pada *tauhid*. Ketidakmandirian atau *afhankelijkheid* menyalahi kodrat menjaga martabat dan harga din sebagal *khalifatullah*.

Penguasaan surplus ekonomi oleh pihak asing dan kompradornya di Indonesia terhadap strata bawah dalam struktur sosial dan konstelasi ekonomi, bukanlah

[851] Samhadi, Kompas 20/5/2006:34.

[852] Baca Sri-Edi Swasono, *Ekspose Ekonomika: Mewaspadai Globalisasi dan Pasar Bebas* (Yogyakarta: Pustep-UGM, 2010), 52-58.

sesuatu yang mengada-ada. Kolonialisme baru" yang bertopeng globalisasi dan globalisme dengan turbo kapitalis asing sebagai aktor utama merupakan suatu *living reality*. Ini terjadi melalui proses pengembangan industni, baik industri substitusi impor maupun industri promosi ekspor. Indonesia kembali menjadi tempat yang empuk bagi penghisapan surplus ekonomi oleh pihak asing. Karena itu, menurut Sri-Edi Swasono,[853] pasar bebas menjadi berhala baru yang secara absurd dianggap sebagai pendekar *omniscient* dan *omnipotent*, padahal pasar bebas hanyalah sekedar instrumen ekonomi kaum globalis untuk memanfaatkan kelemahan struktural dalam perekonomian negara-negara berkembang.

Dalam ekonomi Islam dan ekonomi Pancasila, kesejahteraan rakyat menjadi prioritas utama di atas kepentingan pribadi ataupun golongan. Namun, banyak orang mengatasnamakan rakyat. Ada yang melakukannya secara benar demi kepentingan rakyat semata, tetapi ada pula yang melakukannya demi kepentingan pribadi atau kelompok. Yang terakhir ini tentulah merupakan tindakan yang tidak terpuji. Namun yang lebih berbahaya dan itu adalah bahwa banyak di antara mereka, baik yang menuding ataupun yang dituding dalam mengatasnamakan rakyat, adalah bahwa mereka kurang sepenuhnya memahami arti dan makna rakyat serta dimensi yang melingkupinya.[854]

Kerakyatan dalam sistem ekonomi mengetengahkan pentingnya pengutamaan kepentingan rakyat dan hajat hidup orang banyak, yang bersumber pada kedaulatan rakyat atau demokrasi. Oleh karena itu, dalam sistem ekonomi berlaku demokrasi ekonomi yang tidak menghendaki "otokrasi ekonomi", sebagaimana pula demokrasi politik menolak "otokrasi politik".

Dari pengertian mengenai demokrasi ekonomi seperti dikemukakan di atas, maka kita membedakan antara *private interests* dengan *public interest*. Dari sini perlu kita mengingatkan agar tidak mudah menggunakan istilah "privatisasi" dalam menjuali BUMN. BUMN sarat dengan makna kerakyatan dan bersifat publik. BUMN ada untuk menjaga hajat hidup orang banyak. Yang kita tuju bukanlah "privatisasi" tetapi adalah "*go-public*', di mana pemilikan BUMN meliputi masyarakat luas yang lebih menjamin arti "usaha bersama" berdasar atas "asas kekeluargaan". *Go-public* haruslah diatur (*managed*) untuk menjamin partisipasi nyata rakyat luas dalam kepemilikan aset nasional.[855]

Kesalahan utama kita dewasa ini terletak pada sikap Indonesia yang kelewat mengagumi pasar bebas. Kita telah menobatkan pasar bebas sebagal "berdaulat" mengganti dan menggeser kedaulatan rakyat. Kita telah menjadikan pasar sebagal "berhala" baru. Kita boleh heran akan kekaguman ini, mengapa dikatakan Kabinet harus ramah terhadap pasar, mengapa kriteria menjadi menteri ekonomi

---

[853] Sri-Edi Swasono, *Kembali ke Pasal 33 UUD 1945 Menolak Neoliberalisme* (Jakarta: Yayasan Hatta, 2010), 23-30 dan 70-76.

[854] Sri-Edi Swasono, *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan: Dari Klasikal dan Neoklasikal sampai ke The End of Laissez-Faire* (Jakarta: Perkumpulan Prakarsa, 2010), 83-117.

[855] Sri-Edi Swasono, *Kebersamaan dan Asas Kekeluargaan: Mutualism & Brotherhood* (Jakarta: UNJ Press, 2005)

harus orang yang bersahabat kepada pasar. Bahkan sekelompok ekonom tertentu mengharapkan Presiden Megawati pun harus ramah terhadap pasar. Mengapa kita harus keliru sejauh ini.

Siapakah sebenarnya pasar itu? Bukankah saat ini di Indonesia pasar adalah sekedar (1) kelompok penyandang/penguasa dana (termasuk para penerima titipan dana dan luar negeri/komprador, para pelaku KKN, tak terkecuali para penyamun BLBI, dst); (2) para penguasa stok barang (termasuk para penimbun dan pengijon); (3) para spekulan (baik di pasar umum dan pasar modal); dan (4) terakhir adalah rakyat awam yang tenaga-belinya lemah. Jadi pada hakekatnya yang demikian itu ramah kepada pasar adalah ramah kepada ketiga kelompok pertama sebagai pelaku utama dan penentu pasar.

Oleh karena itu pasar harus tetap dapat terkontrol, terkendali, pasar bukan tempat kita tergantung sepenuhnya, tetapi sebaliknya pasarlah, sebagai "alat" ekonomi, yang harus mengabdi kepada negara. Adalah kekeliruan besar menganggap pasar sebagai "omniscient" dan "omnipotent" sehingga mampu mendobrak ketimpangan struktural. Adalah naif menganggap "pasar bebas" adalah riil. Yang lebih riil sebagai kenyataan adalah embargo, proteksi terselubung, unfair competition, monopoli terselubung (*copyrights, patents, intellectual property rights* dan tak terkecuali embargo dan *economic sanctions* sebagai kepentingan politik yang mendominasi dan mendistorsi pasar).[856]

Dalam ekonomi Islam, meskipun pasar itu bersifat bebas, tetapi ada norma-norma penting yang menjadi kerangka dan landasan bagi para pelaku pasar. Suatu kebebasan dengan nilai-nilai keadilan yang semestinya ada dalam pasar. Moralitas pelaku pasar pun sangat penting dalam menciptakan stabilitas ekonomi, sehingga secara tegas Islam melarang segala bentuk penyimpangan dan tindakan ekonomi yang tidak sesuai dengan *maqashid syari'ah,* seperti penipuan, *ihtikar,* riba, dan sebagainya. Namun, tetap saja kondisi sekarang ini sangat sulit untuk menciptakan suatu keadilan pasar, sehingga pasar bebas merupakan *imaginer.*

Hubungannya dengan mekanisme pasar, Abu Yusuf, yang hidup di awal abad kedua Hijriyah (731-798 M) telah membahas tentang hukum *supply and demand* dalam perekonomian. Menurut Abu Yusuf, bila tersedia sedikit barang, maka harga akan mahal dan bila tersedia banyak barang, maka harga akan murah.[857]

Dalam mekanisme pasar, tingkat harga tidak hanya bergantung pada penawaran semata, namun kekuatan permintaan juga penting. Oleh karena itu kenaikan atau penurunan tingkat harga tidak selalu harus berhubungan dengan kenaikan dan penurunan produksi saja.

Pandangan Ibnu Taimiyah tentang mekanisme pasar melalui analisis teori harga dan kekuatan *supply and demand* cukup penting dalam memahami

---

[856] Sri-Edi Swasono, *Ekspose Ekonomika,* 52-58.

[857] Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj* (Beirut: Dar al-Ma'arif, 1979), 80. Baca pula Dia'u al-Din Al-Rayyis, *Al-Kharaj and the Financial Institutions of the Islamic Empire* (Cairo: the Anglo Egyptian Library, 1961), 23-27.

politik ekonomi negara. Masyarakat saat itu beranggapan bahwa kenaikan harga merupakan akibat dari ketidakadilan dan tindakan melanggar hukum dari si penjual, atau mungkin sebagai akibat manipulasi pasar. Namun, menurut Ibnu Taimiyah, harga ditentukan oleh kekuatan penawaran dan permintaan (*supply and demand)*.[858]

Di dalam sebuah pasar bebas, harga dipengaruhi dan dipertimbangkan oleh kekuatan penawaran dan permintaan (*supply and demand)*. Suatu barang akan turun harganya bila terjadi keterlimpahan dalam produksi atau adanya penurunan impor atas barang-barang yang dibutuhkan. Dan sebaiknya ia mengungkapkan bahwa suatu harga bisa naik karena adanya "penurunan jumlah barang yang tersedia" atau adanya "peningkatan jumlah penduduk" mengindikasikan terjadinya peningkatan permintaan.

Berbagai persoalan dapat muncul pula akibat pasar bebas karena kemungkinan untuk mewujudkan harapan tersebut adalah sangat sulit atau bahkan tidak mungkin terwujud. Umar Chapra[859] memberikan alasan bahwa ada beberapa distorsi dalam mengekspresikan prioritas di dalam pasar. Hal ini menyebabkan terjadinya bias dalam merealisasikan efisiensi dan keadilan. Munculnya distorsi dalam mengekspresikan prioritas dalam sistem pasar diakibatkan ketidaksukaan ekonomi konvensional pada penilaian normatif dan tekanannya yang berlebihan pada maksimalisasi kekayaan, memuaskan keinginan serta melayani kebutuhan pribadi jelas merupakan penyimpangan falsafah dasar dari sebagian besar agama. Agama-agama ini secara umum yakin bahwa kesejahteraan material, meski penting, tidak cukup bagi kesejahteraan manusia.

Pasar dijamin kebebasannya dalam Islam. Pasar, bebas menentukan cara-cara produksi dan harga, tidak boleh ada gangguan yang mengakibatkan rusaknya keseimbangan pasar. Namun dalam kenyataannya sulit ditemukan pasar yang berjalan sendiri secara adil *(fair)*. Distorasi pasar tetap sering terjadi, sehingga dapat merugikan para pihak. Pasar yang dibiarkan berjalan sendiri (*laissez faire)*, tanpa ada yang mengontrol, ternyata telah menyebabkan penguasaan pasar sepihak oleh pemilik modal *(capitalist)* penguasa infrastruktur dan pemilik informasi. *Asymetrik* informasi juga menjadi permasalahan yang tidak bisa diselesaikan oleh pasar. Pemerintah mempunyai peran yang sama dengan pasar, tugasnya adalah mengatur dan mengawasi ekonomi, memastikan kompetisi di pasar berlangsung dengan sempurna, informasi yang merata dan keadilan ekonomi.[860] Perannya sebagai pengatur tidak lantas menjadikannya dominan, sebab negara, sekali-kali tidak boleh mengganggu pasar yang berjalan seimbang, perannya hanya diperlukan ketika terjadi distorsi dalam sistem pasar.

---

[858] Ibn Taymiyah, *al-Hisbah fi al-Islam* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Arabiyah, t.t.), 2. Abdul Azim Islahi, *Economic Concepts of Ibnu Taimiyah* (United Kingdom: The Islamic Foundation, 1996), 179-180.

[859] Umar Chapra , *The Future of Economics: An Islamic Perspective* (SEBI: 2001), 38.

[860] Ziauddin Ahmed, etc., *Fiscal Policy and Resource Allocation in Islam* (Jeddah: King Abdul Aziz University & Islamabad: Institute of Policy Studies, 1996), 28. Baca pula Sabahuddin Azmi, *Islamic Economics: Public Finance in Early Islamic Thought* (New Delhi: Goodword Books, 2002), 34-37.

Terkait dengan peranan pasar, Sri-Edi Swasono[861] menjelaskan bahwa tidak ada yang dapat mengabaikan peranan pasar. Kita pun memelihara ekonomi pasar. Yang kita tolak adalah pasar bebas. Pasar bebas adalah imaginer, yang hanya ada dalam buku teks, berdasar asumsi berlaku sepenuhnya persaingan bebas. Dalam realitas, tidak ada persaingan bebas sepenuhnya, kepentingan non-ekonomi, khususnya kepentingan politik (lokal atau global), telah mendistorsi dan menghalangi terjadinya persaingan bebas (*embargo, economic sanctions, disguised protections, strict patents and copy rights,* dll). Tanpa persaingan bebas, sebagaimana dalam kenyataannya, tidak akan ada pasar bebas yang sebenarnya. Maka Adam Smith boleh terperanjat bahwa *the invisible hand has turned into a dirty hand*.

Pasar bebas akan menggagalkan cita-cita mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pasar bebas dapat mengganjal cita-cita Proklamasi Kemerdekaan untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, pasar bebas memarginalisasi yang lemah dan miskin.

Pasar bebas bahkan diskriminatif terhadap yang rendah produktivitasnya (tidak efisien), akibatnya tidak mudah memperoleh alokasi kredit yang berdasar *profitability* itu. Pasar bebas jelas melintangi hak demokrasi ekonomi rakyat, yang miskin tanpa daya beli akan hanya menjadi penonton belaka, berada di luar pagar-pagar transaksi ekonomi. Pasar bebas melahirkan privatisasi yang melepaskan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak ke tangan individu-individu. Pasar bebas mencari keuntungan ekonomi bagi orang-seorang, bukan manfaat ekonomi bagi masyarakat.[862]

Namun demikian, Ibnu Taimiyah menentang adanya intervensi pemerintah dengan peraturan yang berlebihan saat kekuatan pasar secara bebas bekerja untuk menentukan harga yang kompetitif. Dengan tetap memperhatikan pasar tidak sempurna, ia merekomendasikan bahwa bila penjual melakukan penimbunan dan menjual pada harga yang lebih tinggi dibandingkan harga modal, padahal orang membutuhkan barang itu, maka penjual diharuskan menjualnya pada tingkat harga ekuivalen.

Dalam pandangan al-Ghazali,[863] peranan aktivitas perdagangan dan timbulnya pasar yang harganya bergerak sesuai dengan kekuatan penawaran dan permintaan. Pasar merupakan bagian dari keteraturan alami. Pandangan lainnya tentang elastisitas permintaan, yaitu mengurangi margin keuntungan dengan menjual pada harga yang lebih murah akan meningkatkan volume penjualan dan ini pada gilirannya akan meningkatkan keuntungan.[864]

---

[861] Sri-Edi Swasono, *Ekspose Ekonomika,* 83-90, 137-148.
[862] Sri-Edi Swasono, *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan,* 48-64
[863] Al-Ghazali, *Ihya' 'Ulum al-Din,* vol. II, 135
[864] Al-Ghazali, *Ihya' 'Ulum al-Din,* vol. II, 135-168.

Secara jelas, Sri-Edi Swasono[865] menegaskan pula bahwa pasar bebas menggeser dan bahkan menggusur rakyat dari tanah dan usaha-usaha ekonominya. Pasar bebas, yang terbukti tidak *omniscient* dan *omnipotent* mampu mengatasi bahkan memperkukuh ketimpangan struktural, lantas mendorong terbentuknya polarisasi sosial-ekonomi, memperenggang integrasi sosial dan persatuan nasional. Pasar bebas memelihara sistem ekonomi subordinasi yang eksploitatif, non-partisipatif dan non-emansipatif, atas kerugian yang lemah. Kemudian pasar bebas mengacau pikiran kita, melumpuhkan misi-misi mulia dan mendorong lidah kita bicara palsu : anti subsidi dan anti proteksi secara membabi-buta, demi efisiensi. Pasar bebas mereduksi manusia sebagai sumber daya insani menjadi sumber daya manusia atau faktor produksi ekonomi belaka. Dengan pasar bebas maka *people empowerment* kelewat sering berubah menjadi *people disempowerment*.

Karena itu, al-Ghazali mengemukakan teori tentang profit dalam Islam.[866] Menurutnya, motif berdagang adalah mencari keuntungan. Tetapi ia tidak setuju dengan keuntungan yang besar sebagai motif berdagang, sebagaimana yang diajarkan kapitalisme. Keuntungan bisnis yang ingin dicapai seorang pedagang adalah keuntungan dunia akhirat, bukan keuntungan dunia saja; yaitu: *pertama,* harga yang dipatok si penjual tidak boleh berlipat ganda dari modal, sehingga memberatkan konsumen, *kedua*, berdagang adalah bagian dari realisasi *ta'awun* (tolong menolong) yang dianjurkan Islam. Pedagang mendapat untung sedangkan konsumen mendapatkan kebutuhan yang dihajatkannya, dan *ketiga*, berdagang dengan mematuhi etika ekonomi Islami, merupakan aplikasi syari`ah, maka ia dinilai sebagai ibadah.

Persoalan lain terkait adanya sikap berlebihan dalam memposisikan pasar bebas. Sri-Edi Swasono[867] menjelaskan bahwa pemujaan dan penyandaran (*reliance*) pada pasar bebas merupakan ujud dan parsialitas pemikiran ekonomi (*mainstream*) yang hanya mampu mengakui persaingan (*competition*) dan inisiatif individual sebagai penggerak kemajuan ekonomi global, mengabaikan kerjasama (*cooperation*) sebagai penggerak kekuatan ekonomi berdasar mutualitas antar individu yang tak kalah handalnya.

Dalam pemikiran ekonomi yang menganut pasar bebas, efisiensi tak lain merupakan suatu "keterpaksaan ekonomi" untuk bertahan hidup dan meraih keuntungan ekonomi (lebih berdasar *zero-sum* daripada *non-zero-sum*), yang harus dicapai melalui bersaing. Sedang di dalam pemikiran ekonomi yang mengakui kerjasama mutualitas sebagai kekuatan ekonorni, maka efisiensi merupakan "kewajiban hidup berekonomi". Ekonomi persaingan berjangkauan kepentingan parsial (nilai-tambah ekonomi), sedang ekonomi kerjasama berjangkauan

[865] Sri-Edi Swasono, *Kebersamaan dan Asas kekeluargaan,* 189-212.
[866] Al-Ghazali, *Ihya' 'Ulum al-Din,* vol. II, 137-145.
[867] Sri-Edi Swasono, *Ekspose Ekonomika,* 83-90.

kepentingan multi-parsial yang lebih lengkap dan menyeluruh (mencakup nilai-tambah ekonomi dan nilai-tambah sosial-kultural sekaligus).

Efisiensi ekonomi dapat dianalisis dalam pandangan Ibn Khaldun. Menurut Ibnu Khaldun,[868] mekanisme penawaran dan permintaan akan menentukan harga keseimbangan. Pada sisi permintaan, persaingan diantara konsumen untuk mendapatkan barang memiliki pengaruh, begitu juga, pada sisi penawaran akan berpengaruh pada meningkatnya biaya produksi karena pajak dan pungutan-pungutan lain di suatu kota. Dalam konteks penawaran dan permintaan, ketika barang-barang yang tersedia sedikit, maka harga-harga akan naik. Namun, bila jarak antara kota dekat dan amam, maka akan banyak barang yang diimpor sehingga ketersediaan barang akan melimpah dan harga-harga akan turun. Pada sisi lain, keuntungan yang wajar akan mendorong tumbuhnya perdagangan, sedangkan keuntungan yang sangat rendah, akan membuat lesu perdagangan, karena pedagang kehilangan motivasi. Sebaliknya bila pedagang mengambil keuntungan sangat tinggi, juga akan membuat lesu perdagangan, karena lemahnya permintaan konsumen.

Dalam pandangan Ibnu Taimiyah, pemerintah bertanggung jawab untuk menyediakan kebutuhan dasar seperti makanan, tempat tinggal, kesehatan dan pendidikan kepada warga negaranya. Selain itu, Ibnu Taimiyah adalah mendukung intervensi negara untuk menghilangkan kegiatan usaha riba, kemiskinan, dan kerusakan dalam perekonomian.[869]

Namun demikian, kebebasan individu dalam perilaku ekonomi sangat penting. Pada sisi lain, negara dapat campur tangan dalam kebebasan individu untuk mencapai kepentingan yang lebih besar bagi rakyat. Prinsipnya adalah untuk mendapatkan manfaat sosial yang lebih besar dan untuk menghapuskan cedera atau menguranginya. Ketika situasi muncul di mana realisasi dari satu jenis manfaat berarti hilangnya lain, maka manfaat yang lebih besar harus diperoleh di preferensi yang lebih kecil. Sebaliknya, kerugian yang lebih besar harus dihindari oleh menoleransi yang lebih rendah satu.

Dalam hal ini, seorang muhtasib sebagai pengawas dan suvervisor pasar dalam menjalankan tugas melalui lembaga hisbah harus mampu menciptakan efisiensi pasar.[870] Efisiensi pasar dapat terwujud bila mekanisme pasar berjalan tidak sempurna, yang disebabkan oleh: (1) kekuatan pasar yang dapat menentukan harga dan kuantitas keseimbangan; (2) eksternalitas, yaitu aktivitas konsumsi atau produksi yang mempengaruhi pihak lain, tidak tercermin di pasar; (3) adanya barang publik; dan informasi tidak sempurna yang menyebabkan inefisiensi dalam permintaan dan penawaran.

---

[868] Ibn Khaldun, *The Muqaddimah*, vol. II, 271-278

[869] Ibn Taymiyah, *al-Hisbah fi al-Islam* (Beirut: Dar al-Kutub al-'Arabiyah, t.t.), 2, dan Abdul Azim Islahi, *Economic Concepts of Ibnu Taimiyah* (United Kingdom: The Islamic Foundation, 1996), 179-180.

[870] Ibn Taymiyah, *al-Hisbah fi al-Islam,* 7-17.

Dengan demikian, peran pemerintah memiliki arti penting dalam mengatur mekanisme pasar dan menolak pasar bebas yang jelas merugikan rakyat. Bagaimanapun juga secara syari'ah, pemerintah berperan dalam pemenuhan kebutuhan dan pelayanan sosial bagi masyarakat. Mengutip Sri-Edi Swasono, negara harus turut campur tangan dan tidak menitipkan nasib rakyat dan kepentingan negara kepada selera dan kehendak pasar bebas. Tidak hanya itu, negara diharapkan mampu mendesain dan menata perekonomian agar terwujud kesejahteraan dan keadilan sosial di tengah masyarakat. Jadi, kebersamaan dan kerja sama menjadi kunci jawaban karena bagaimanapun demokrasi ekonomi yang mementingkan masyarakat (*public-interest* atau *social-interest*) lebih utama dibanding kepentingan orang-perorang *(self-interest*).

B. Pengelolaan Keuangan Negara di Indonesia

Dalam pengelolaan keuangan, menurut al-Mawardi, para pemilik harta atau pengelolanya, termasuk negara tidak diperkenankan secara berlebihan ataupun sebaliknya dikurangi dalam membelanjakan keuangan publik.[871] Hal ini dapat merugikan masyarakat, sehingga keharusan pemerintah dalam mendistribusikan harta secara merata yang bermanfaat bagi setiap anggota masyarakat dalam mencapai kesejahteraan.[872] Untuk kepentingan tersebut, keberadaan administrasi keuangan dan pengelolaannya secara efisien dalam proses penghimpunan dan pembelanjaan harta sangat penting dilakukan oleh pemerintah.

Dalam konteks pengelolaan anggaran, maka pembelanjaan pemerintah harus sesuai dengan keberadaan jumlah harta pada kas pemerintah. Karena demikian, pembelanjaan harta yang berlebihan ataupun tidak sesuai dengan anggaran dapat menyebabkan kas pemerintah mengalami defisit yang dapat merugikan *bayt al-mal*. Dengan kata lain, bentuk distribusi keuangan publik harus memperhatikan prinsip-prinsip kemashlahatan bagi pemerintah dan anggota masyarakat.

Di samping itu, anggaran belanja dalam konteks ekonomi Islam memiliki perbedaan. Semua pendapatan dari *zakat, 'ushr* dan *shadaqah* akan ditransfer ke *bayt al-mal (treasury public)* untuk pengeluaran pada kesejahteraan masyarakat miskin dan mereka yang membutuhkan, sedangkan pendapatan lain dari pajak dan sumber non-pajak, ataupun pendapatan lain dari sumber-sumber alam akan dialokasikan untuk pembelanjaan pada administrasi sipil, pertahanan, proyek-proyek pembangunan ekonomi, pembayaran utang negara.

Ini berarti bahwa jenis anggaran dalam ekonomi Islam terdiri dari anggaran kesejahteraan *(welfare budget)* dan anggaran umum *(general budget)*. Sumber anggaran kesejahteraan, seperti *zakat* dan *shadaqah* dikeluarkan sebagaimana petunjuk al-Qur'an (Q.S. 9:60), terutama terkait dengan upaya pengentasan kemiskinan. Sedangkan anggaran umum dibiayai melalui pajak dan penerimaan

[871] Shalahuddin Biyuni, *al-Fikr al-Siyasi 'inda Al-Mawardi* (Cairo: Dar al-Tsaqafah li al-Nashr wa al-Tauzi', 1983), 483.

[872] Shalahuddin Biyuni, *al-Fikr al-Siyasi 'inda Al-Mawardi,* 483.

bukan pajak yang digunakan untuk semua pengeluaran pemerintah yang berkaitan dengan kegiatan umum dan administrasi. Namun, ketika dana dari *zakat* dan *shadaqah* gagal memenuhi kebutuhan orang-orang miskin, negara akan mentransfer dana dari anggaran umum untuk kepentingan anggaran kesejahteraan.

Dalam rangka akuntabilitas penataan keuangan negara, Abdul Hakim[873] menegaskan bahwa penyusunan keuangan negara mengacu pada norma-norma dan prinsip-prinsip sebagai berikut: *pertama,* transparansi dan akuntabilitas keuangan negara. Transparansi tentang keuangan negara merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggungjawab. Mengingat penanganan pemerintah merupakan salah satu sarana evaluasi pencapaian kinerja dan tanggungjawab pemerintah mensejahterakan masyarakat, maka keuangan negara harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Selain itu setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan.

Kedua, disiplin keuangan negara. Keuangan negara yang disusun harus dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan. Pemilihan antara belanja yang bersifat rutin degan belanja yang bersifat pembangunan/modal harus diklasifikasikan secara jelas, agar tidak terjadi percampuradukan kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicari untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja.[874]

Ketiga, keadilan keuangan negara**.** Pembiayaan pemerintah dapat dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat, untuk itu pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan.

Keempat, efisiensi dan efektivitas keuangan negara. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mugkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.[875]

---

[873] Abdul Hakim, *Reformasi Penglolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Fakultas Ekonomi UGM, 2006), 20-25. Lihat pula Bappenas, *Public Good Governance: Sebuah Paparan Singkat* (Jakarta: Sekretariat Pengembangan Public Good Governance, 2002), dan Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan* (Jakarta: PT Pustaka LP3ES Indonesia, 1995).

[874] Abdul Hakim, *Reformasi Penglolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah,* 34-50.

[875] Abdul Hakim, *Reformasi Pengelolaan,* 45-78.

Kelima, format keuangan negara. Pada dasarnya keuangan negara disusun berdasarakan format anggaran deficit (*deficit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus atau deficit anggaran. Apabila terjadi surplus, negara dapat membentuk dana cadangan, sedangkan bila terjadi deficit, dapat ditutupi melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.[876]

Keuangan negara yang disusun dengan pendekatan kinerja memuat hal-hal sebagai berikut:

(1) Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja;
(2) Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan; dan
(3) Bagian pendapatan keuangan negara yang membiayai administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal/pembangunan.

Untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah tersebut, maka dikembangkan standar analisis belanja, tolok ukur kinerja dan standar biaya. Standar analisis belanja adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan, dan yang dimaksud dengan tolok ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit organisasi perangkat pemerintah sedangkan yang dimaksud dengan standar biaya adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah.

Dalam rangka akuntabilitas penataan keuangan negara terdapat beberapa kriteria yang dikembangkan terhadap sumber-sumber penerimaan negara, yaitu:[877]

(1) kriteria bagi hasilnya harus mencukupi, menghendaki hasil pungutan penerimaan yang besar dan mencukupi untuk keperluan pemerintah. Oleh karena itu, bukan banyak jenis penerimaannya, tetapi hasil dan potensinya;
(2) kriteria adil dan pemerataan, dilihat dari segi dimensi yaitu: tegak lurus (tingkat atau besar pendapatan); mendatar (sumber pungutan dikenakan); dan geografis (meyangkut lokasi dimana pungutan itu dikenakan). Kriteria ini bertitik tolak pada azas manfaat dan azas daya pikul. Azas manfaat menghendaki agar jumlah pungutan sama dengan manfaat yang diterima, sedangkan azas daya pikul adalah pengenaan harus berdasarkan kemampuan bayar seseorang atas suatu pungutan;
(3) kriteria kemampuan administrasi, **s**etiap jenis penerimaan berbeda-beda dalam perangkat administrasi. Ada yang modern (pajak pusat), sementara pajak dan retribusi daerah biasanya sederhana; dan
(4) kriteria pengaruh pajak terhadap ekonomi, agar diperhatikan efek terhadap alokasi sumber, oleh karena ada pungutan yang dapat mengurangi kemampuan berproduksi dan investasi, ada pula yang mendorong kegiatan produksi dan investasi. Segi efisiensi adalah pungutan yang mendorong kegiatan ekonomi.

---

[876] Bappenas, *Public Good Governance,* 56-58.
[877] Nurdjaman Arsjad, et al. *Keuangan Negara* (Jakarta : Intermedia, 1992), 45-52)

Sebagai ilustrasi, menurut al-Mawardi,[878] pendapatan pemerintah yang ada pada kas negara disimpan dalam pos-pos terpisah (administrasi sistemik) dan dibelanjakan berdasarkan kebutuhannya masing-masing. Jika pos kategori tertentu tidak mencukupi untuk memenuhi pembelanjaan yang ditencanakan oleh kategori tersebut, penguasa dapat meminjam anggaran belanja dari pos lain. Sistem administrasi keuangan awal adalah apa yang sekarang dikenal dengan federalisme keuangan. Operasi keuangan dilakukan, secara umum, oleh unit keuangan lokal di cabang-cabang provinsinya. Pendapatan dari masing-masing provinsi digunakan untuk memenuhi pembiayaan provinsi tersebut. Jika pembiayaan lokal tersebut lebih kecil dari pendapatan lokal, gubernur mengirim sisanya ke keuangan pusat. Di sisi lain, jika pembiayaan melampaui pendapatan, kelebihan dari provinsi lain atau keuangan pusat dialihkan untuk memenuhi kekurangan tersebut.[879]

Dengan demikian, sistem pendistribusian harta yang menjadi tanggung jawab lembaga keuangan negara dikelola berdasarkan kondisi keuangan yang ada dan wewenang lembaga ini dalam mendistribusikannya sesuai dengan tujuan masing-masing. Bagi al-Mawardi,[880] tanggungjawab institusi keuangan atas penerimaan negara harus didistribusikan untuk kepentingan masyarakat. Dalam pandangan al-Mawardi,[881] harta yang menjadi hak institusi keuangan diklasifikasikan menjadi dua bagian, yaitu harta yang hanya disimpan dalam perbendaharaan kas negara untuk tujuan tertentu, dan harta yang menjadi aset keuangan pemerintah yang diperoleh dari berbagai sumber penerimaan negara.

Adapun prinsip pengeluaran negara yang harus dipertimbangkan meliputi akuntabilitas dan *value of money,* kejujuran dalam penataan keuangan negara, transparansi dan pengendalian.

1. Akuntabilitas.

   Akuntabilitas pengeluaran negara adalah kewajiban pemerintah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan dan melaporkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan menggunakan uang publik, kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggung-jawaban tersebut (DPR dan masyarakat luas). Aspek penting yang harus dipertimbangkan oleh para manajer pemerintah adalah: a) Aspek legalitas pengeluaran negara yaitu setiap transaksi pengeluaran yang dilakukan harus dapat dilacak otoritas legalnya; b) Pengelolaan (*stewardship*) atas pengeluaran negara yang baik, perlindungan aset fisik dan finansial, mencegah terjadinya pemborosan dan salah urus.

[878] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 215.
[879] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 3.
[880] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 213.
[881] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 214

Adapun prinsip-prinsip akuntabilitas pengeluaran negara menurut David Osborne dan Ted Gaebler adalah: (1) Adanya sistem akuntansi dan sistem kemampuan negara yang dapat menjamin bahwa pengeluaran negara dilakukan secara konsisten sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (2) Pengeluaran negara yag dilakukan dapat menunjukan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan; dan (3) Pengeluaran negara yang dilakukan dapat berorientasi pada pencapaian visi, misi, hasil dan manfaat yang akan diperoleh.[882]

2. Value for Money

Pengeluaran negara harus berdasarkan konsep *value of money*, seperti dirinci McKinney, yaitu:[883]

a) Ekonomi, adalah hubungan antara pasar (nilai uang) dan masukan (*input*). Ekonomi adalah praktek pembelian barang dan jasa pada kualitas yang diinginkan dan pada harga terbaik yang memungkinkan. Sesuatu kegiatan operasional dikatakan ekonomis bila dapat menghilangkan atau mengurangi biaya yang dianggap tidak perlu. Oleh karena itu pada hakekatnya ada pengertian yang serupa antara efisiensi dengan ekonomi, karena kedua-duanya menghendaki penghapusan/penurunan biaya;
b) Efisiensi, berhubungan erat dengan konsep efektivitas, yaitu rasio yang membandingkan antara *output* yang dihasilkan terhadap *input* yang digunakan. Proses kegiatan operasional dapat dikatakan dilakukan secara efisien apabila suatu target kinerja tertentu (*outcome*) dapat dicapai dengan menggunakan sumber daya dan biaya yang serendah-rendahnya; dan
c) Efektivitas, merupakan kaitan atau hubungan antara keluaran suatu pusat pertanggungjawaban dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapainya. Efektivitas dalam pemerintahan dapat diartikan penyelesaiannya kegiatan tepat pada waktunya dan di dalam batas anggaran yang tersedia, dapat berarti pula mencapai tujuan dan sasaran seperti apa yang telah direncanakan.

Aspek lain yang penting dari pengelolaan keuangan negara berupa pertanggungjawaban. Dalam pandangan Mustopadidjaja, pertanggungjawaban merupakan ujung dari siklus anggaran setelah perencanaan dan pelaksanaan. Kata-kata kunci dalam pertanggungjawaban dalam evaluasi, evaluasi kinerja, dan akuntabilitas. *Evaluasi kinerja kebijakan* pada hakikatnya dilakukan untuk mengetahui ketepatan dan efektivitas baik *kebijakan* itu sendiri maupun *sistem dan proses pelaksanaannya,* agar dapat dilakukan langkah-langkah tindak lanjut untuk menghindarkan "biaya" (kemungkinan kemubaziran) yang

[882] David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How The intrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector* (Addison – Wesly Publishing Company, Inc., 1992), 78-90.

[883] Jerome B. McKinney, *Effective Financial Management in Public and Non Profit Agencie.A Pratical and Intergrated Approach* (Connecticut: Greenwood Press, Inc., 1986). Baca pula Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (Singapore: Mc Graw-Hill, Inc., 1989).

lebih besar atau untuk mencapai "manfaat" yang lebih baik. Essensi evaluasi kinerja adalah perbandingan yang menyangkut kinerja dan tingkat efektivitas baik kebijakan maupun sistem dan proses pelaksanaan yang berkembang dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi atau dalam mencapai tujuan yang ditetapkan.

Evaluasi kinerja yang dilakukan dalam rangka pemantauan pada pokoknya adalah menyediakan informasi bagi para pengelola kebijakan dan pembuat kebijakan mengenai ketepatan dan efektivitas kebijakan dan sistem serta proses pelaksanaannya, agar dapat dilakukan tindak lanjut dini apabila secara aktual ternyata ada hal-hal yang perlu dikoreksi baik pada kebijakan atau pun pada sistem dan proses pelaksanaannya.

Langkah dan tujuan serupa juga dilakukan dalam rangka *pengawasan internal*, karena sebenarnya pemantauan merupakan bagian dari kegiatan *pengendalian internal* yang diperlukan untuk peningkatan efektivitas manajemen, peningkatan efisiensi pemanfaatan sumber-sumber, dan perbaikan-perbaikan lainnya ke depan yang dapat meliputi kebijakan dan sistem serta proses pelaksanaannya, dengan kemungkinan terminasi atau pun ekstensi dan modifikasi kebijakan yang dilaksanakan.

Evaluasi kinerja pada *pengawasan eksternal*, dilakukan dengan *tujuan* memberikan gambaran obyektif mengenai ketepatan dan efektivitas kebijakan ataupun sistem serta proses pelaksanaannya, kondisi biaya dan manfaat aktual dari kebijakan, perkembangan berbagai unsur dan indikator kinerja yang dicapai, yang diperlukan sebagai "pertanggungjawaban" atau pun "pertanggunggugatan" *(responsibility and or accountability)* suatu organisasi dalam melaksanakan tugas kelembagaannya. Hal terakhir itu menunjukkan maksud (motif) dilakukannya evaluasi kinerja, yang tentu dipengaruhi pula oleh posisi dan peran lembaga pengawasan eksternal yang melakukan evaluasi tersebut.

Eksplorasi atas pemikiran al-Mawardi,[884] terkait dengan pengelolaan keuangan negara dapat dijelaskan bahwa seluruh jenis kekayaan yang menjadi milik masyarakat secara umum dan tidak menjadi milik masyarakat tertentu menjadi bagian dari aset keuangan pemerintah. Dengan demikian, pendapatan yang diperoleh secara sah oleh pemerintah dalam bentuk apapun harus tetap diperuntukkan untuk kebutuhan publik, kerena dianggap sebagai aset keuangan pemerintah.

Al-Mawardi mengklasifikasi lebih jauh tanggungjawab negara dalam pengelolaan anggaran ke dalam dua kategori. Kategori pertama, yang harus dibiayai negara, meliputi tanggungjawab yang disediakan karena nilai-nilai yang diterimanya, yaitu dipergunakan untuk penggajian para tentara, harga persenjataan dan kompensasi. Karena tanggungjawab ini berlawanan dengan

[884] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 214.

nilai yang diterima, negara harus menetapkan tuntutan tersebut. Pelaksanaan tanggungjawab tersebut menimbulkan biaya yang harus disediakan oleh negara.[885]

Kategori kedua, meliputi tanggungjawab yang telah ditetapkan melalui bantuan dan kepentingan umum. Al-Mawardi berpendapat, pelaksanaan jenis tanggungjawab ini berkaitan dengan keberadaan dana dalam kas negara. Jika ada dana yang memadai di *bayt al-mal*, tanggungjawab kepentingan umum harus dipenuhi. Namun, jika tidak ada dana, tanggungjawab tersebut menjadi tanggungjawab sosial bagi semua masyarakat. Dengan demikian, jika tanggungjawab ini diabaikan akan mempengaruhi seluruh masyarakat, tanggungjawab keuangan berubah menjadi tanggungjawab seluruh masyarakat. Al-Mawardi berpendapat, ketika tidak ada dana, beban tanggungjawab tersebut menjadi kewajiban seluruh masyarakat.[886] Dengan kata lain, pemikiran penting al-Mawardi berupa sistem distribusi keuangan pada APBN yang bersumber dari berbagai jenis penerimaan didasarkan atas terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat, atau pengeluaran pemerintah dilakukan dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat *(al-mashlahah al-'ammah)*.

Ada reformasi atau paradigma baru dalam keuangan negara, yaitu paradigma yang menuntut besarnya akuntabilitas dan transparansi dari penataan keuangan negara dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan, dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Dari *vertical accountability* menjadi *horizontal accountability.* Jika selama ini pertanggungjawaban atas penataan keuangan negara lebih ditujukan pada pemerintah yang lebih tinggi (Provinsi atau Pusat), maka dengan reformasi saat ini pertanggungjawaban lebih ditujukan kepada rakyat (DPR). Laporan pertanggungjawaban keuangan negara disampaikan kepada DPR secara periodik, tidak lagi sekedar laporan tentang APBN tetapi mencakup pula laporan aliran kas dan neraca.
2. Dari t*raditional budget* menjadi p*erformance budget.* Selam ini penataan keuangan negara adalah dengan sistem tradisional. Sistem tradisional, sistem penyusunannya adalah dengan pendekatan *incremental* dan "*line item"* dengan penekanan pada pertanggungjawaban pada setiap input yang dialokasikan. Melalui reformasi, anggaran harus disusun dengan pendekatan atau sistem anggaran kinerja (*performance budgeting*), dengan penekanan pertanggunganjawaban tidak sekedar pada input tetapi juga pada *output* dan *outcome.*
3. Dari pengendalian dan audit keuangan ke pengendalian dan audit keuangan, dan kinerja. Sebelum reformasi terdapat pengendalian dan audit keuangan negara, bahkan juga audit kinerja. Namun, oleh karena sistem anggaran yang

[885] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 214.
[886] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 214-215.

tidak memasukan kinerja, maka proses audit kinerja menjadi tidak berjalan dengan baik. Dalam reformasi ini, oleh karena sistem penganggaran yang mengunakan sistem penganggaran kinerja *(performance budgeting)* maka pelaksanaan pengendalian dan audit keuangan negara dan audit kinerja akan menjadi lebih baik.

4. Lebih menerapkan Konsep *value for money.* Reformasi penataan keuangan negara saat ini menghendaki penerapan konsep *value for money* atau yang lebih dikenal degan konsep 3 E (ekonomi, efisien, dan efektif). Oleh karena itu dalam reformasi ini pemerintah diminta baik dalam mencari dana maupun menggunakan dana selalu menerapkan prinsip 3 E tersebut. Hal ini mendorong pemerintah berusaha selalu memperhatikan tiap sen/rupiah dan (uang) yang diperoleh dan digunakan. Perhatian tertuju pada hubungan antara *input-output-outcome.*
5. Penerapan pusat pertanggungjawaban. Dalam reformasi penataan keuangan negara ini konsep pusat pertanggungjawaban (*responsibility center*) diterapkan. Penerapan ini akan memudahkan pengukuran kinerja setiap unit organisasi. Pada konsep ini unit organisasi dapat diperlakukan sebagai pusat pertanggungjawaban pendapatan (*revenue*) seperti dinas pendapatan, biaya (*expense*) seperti bagian keuangan. "laba" (profit), dan investasi seperti BUMD atau Perusahaan Daerah.
6. Perubahan sistem akuntansi keuangan pemerintahan. Untuk mendukung perubahan-perubahan yang telah dikemukakan di atas direformasi pula sistem akuntansi di pemerintahan. Jika selama ini pemerintah menggunakan sistem pencatatan tunggal (*single entry system*) maka dirubah menjadi sistem ganda (*double entry system*). Selain itu, selama ini digunakan pencatatan atas dasar kas (*cash-basis*) maka dirubah menjadi atas dasar aktual medication (*modified accrual basis*). Selain itu, perubahan dalam akuntansi dan pengelolaan negara, yang pada gilirannya menuntut adanya neraca laporan negara, tidak lagi sekedar laporan perhitungan keuangan negara.

Karena itu rencana pembangunan yang telah disusun oleh pemerintah bersama DPR/DPRD dan anggarannya berupa APBN/APBD, semestinya dilaksanakan dengan baik sesuai amanat rakyat. Sebab dalam pembelanjaan publik, menurut pandangan al-Mawardi, setiap penurunan dalam kekayaan publik adalah peningkatan kekayaan negara dan setiap penurunan dalam kekayaan negara adalah peningkatan dalam kekayaan publik.[887] Hal ini berarti bahwa dalam APBN, prioritas utama diperuntukkan bagi kepentingan masyarakat, semakin banyak anggaran pemerintah yang digunakan untuk rakyat akan menunjukkan peningkatan hasil-hasil pembangunan.

[887] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 176.

Konsep ini menunjukkan pula negara dalam pengelolaan harta harus berdasarkan syari'ah dengan memperhatikan prinsip-prinsip kemaslahatan umum. Sebagai catatan, harta yang bersumber dari masyarakat dikumpulkan melalui institusi pemerintah kemudian didistribusikan kepada mereka yang berhak menerimanya.

Dalam hal ini, al-Mawardi cukup teliti dalam hal pendistribusian harta oleh petugas negara dan para penerimanya yang disertai dengan bukti penerimaan. Hal ini dalam rangka menghindari kesalahan distribusi harta kepada mereka yang tidak berhak dan mencegah terjadinya perselisihan dengan mereka yang berhak menerima, namun tidak menerima sebagaimana mestinya.

C. Pembelanjaan Pemerintah

Strategi pelaksanaan pembangunan Indonesia didasarkan pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Pelaksanaan strategi RPJPN dibagi ke dalam empat tahap Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang tiap-tiap tahap memuat rencana dan strategi pembangunan untuk lima tahun yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah. Selanjutnya, Presiden terpilih beserta anggota kabinet yang membantunya akan menuangkan visi, misi, dan rencana kerja pemerintahan untuk menjawab tantangan dan permasalahan aktual, sekaligus untuk mencapai sasaran-sasaran rencana pembangunan jangka menengah dan jangka panjang yang telah disusun RPJMN tahap pertama telah selesai dengan berakhirnya masa kerja Kabinet Indonesia Bersatu dan tahun 2011 merupakan tahun kedua dalam agenda RPJMN tahap kedua. Sasaran pembangunan nasional yang tertuang dalam Bab IV dari lampiran Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 yang berisi: Berdasarkan pelaksanaan, pencapaian dan sebagai kelanjutan dari RPJMN ke-1 (2004-2009) maka RPJMN ke-2 (2010-2014) ditujukan untuk lebih memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian.

Sementara itu, dalam RPJMN tahap kedua (2010-2014), kegiatan pembangunan akan diarahkan untuk beberapa tujuan, yaitu: (a) memantapkan penataan kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia, (b) meningkatkan kualitas sumber daya manusia, (c) membangun kemampuan ilmu pengetahuan dan teknologi, dan (d) memperkuat daya saing perekonomian. Upaya pencapaian tujuan-tujuan tersebut akan diimplementasikan melalui pencapaian sasaran pembangunan di tiap tahun dengan fokus yang berbeda, sesuai dengan tantangan dan kondisi yang ada. Fokus kegiatan tersebut diterjemahkan dalam rencana kerja Pemerintah (RKP) di tiap-tiap tahun.

Rencana Kerja Pemerintah tahun 2011 disusun berdasarkan tema "Percepatan Pertumbuhan Ekonomi yang Berkeadilan Didukung oleh Pemantapan Tata Kelola dan Sinergi Pusat Daerah" dan diterjemahkan ke dalam 11 prioritas pembangunan nasional dan tiga prioritas lainnya. Sebelas prioritas pembangunan nasional tersebut, yaitu: (a) reformasi birokrasi dan tata kelola; (b) pendidikan; (c) kesehatan; (d) penanggulangan kemiskinan; (e) ketahanan pangan; (f) infrastruktur; (g) iklim investasi dan iklim usaha; (h) energi; (i) lingkungan hidup dan pengelolaan bencana; (j) daerah tertinggal, terdepan, terluar, dan pascakonflik; serta (k) kebudayaan, kreativitas, dan inovasi teknologi. Sedangkan tiga prioritas lainnya meliputi (a) bidang politik, hukum, dan keamanan; (b) bidang perekonomian; dan (c) bidang kesejahteraan rakyat. Pencapaian prioritas sasaran pembangunan nasional dan prioritas lainnya tersebut akan diterjemahkan melalui program-program kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan Pemerintah di tahun 2011.

Keterangan di atas menunjukkan bahwa pembangunan bersumber dari pendapatan publik dan dikembalikan untuk kepentingan publik pula sebagai wujud dari peran pemerintah. Pengeluaran publik terkait dengan peran negara dalam menjalankan fungsinya, sebagaimana dirinci al-Mawardi,[888] berupa penegakan agama dan hukum, perlindungan masyarakat, dakwah, menciptakan kemakmuran, pemenuhan kebutuhan dasar, dan administrasi keuangan dan pembangunan. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah mengelola keuangan publik dalam bentuk pengeluaran finansial atau bantuan jasa dalam pelaksanaannya.

Dalam pandangan al-Mawardi,[889] pengeluaran pemerintah terkait dengan hak-hak penciptaan kemaslahatan rakyat, sehingga setiap harta yang diperuntukan untuk kepentingan kemaslahatan masyarakat dan tidak dimiliki oleh seseorang menjadi hak dan kewajiban institusi keuangan negara dalam mengelolanya. Jika finansial tersebut telah dikumpulkan, maka akan dimasukkan pada kas negara, baik yang telah maupun belum dimasukkan dalam penyimpanannya.

Bagi al-Mawardi,[890] keuangan negara yang disimpan pada kas pemerintah menjadi wewenang lembaga ini dalam membelanjakannya. Pengeluaran publik yang dilakukan pemerintah adalah harta tersebut dibelanjakan untuk para penerima tertentu berdasarkan syari'at, atau sesuai dengan undang-undang, seperti pemberdayaan rakyat, pembiayaan kebutuhan negara berupa gaji tentara, dan pembiayaan fasilitas umum, seperti jalan raya.[891]

Banyak studi yang telah dilakukan oleh para pakar ekonomi dan lainnya tentang pendapatan dan pengeluaran pemerintah. Diawali dengan penelitian Martin dan Lewis (1956), Musgrave (1969), Pryor (1968), Thorn (1967), Goffman and Mahar (1968), Ahmed-Javed-Lodh (2001), Saldanha (1998) dan Asri (2005).

888 Al-Mawardi, *Adab al-Dunya wa al-Din,* 97-98 dan Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah,* 234-236.

889 Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyah*, 242.

890 Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyah,* 277.

891 Bandingkan dengan Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, 46.

Selanjutnya penelitian yang pernah dilakukan berkenaan dengan alokasi anggaran pendidikan yang disediakan oleh pemerintah di suatu negara. Mackenzie (1991), meneliti pengeluaran pendidikan di negara industri dan negara berkembang. Ditemukan bahwa pengeluaran pendidikan pada negara-negara industri adalah 4,5-7 % dari GDP, sedangkan pengeluaran pendidikan pada negara-negara sedang berkembang adalah 2,5-7,5 % dari GDP. Artinya secara rata-rata bagian dari GDP yang digunakan untuk pendidikan lebih besar di negara industri dibandingkan dengan negara berkembang.

Lin (2003) mengestimasi dampak pendidikan dan *the role of technical progress* terhadap pertumbuhan ekonomi di Taiwan tahun 1965-2000. Dari hasil penemuannya diungkapkan bahwa pendidikan mempunyai pengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan, tetapi *the role of technical progress* tidak menunjukkan sesuatu yang sangat penting. Penambahan 1% rata-rata pendidikan meningkatkan output riil sebesar 0,15%.

Gupta (1999) meneliti masalah pengeluaran pendidikan yang merupakan variabel endogenous bersama dengan *literacy rate* dalam model simultan. Makin tinggi pengeluaran pendidikan makin banyak permintaan terhadap jasa yang berhubungan dengan pendidikan sehingga pengeluaran pendidikan harus diperbesar. Dengan demikian ada hubungan timbal balik antara melek huruf dan pengeluaran pendidikan sebagai prosentase dari GNP. Variabel lain yang mempengaruhi tingkat melek huruf adalah GNP per kapita dan *enrollment ratio*. Hal yang sama juga terjadi pada pengeluaran pendidikan yang dipengaruhi oleh variabel pengeluaran kesehatan, karena kedua variabel pendidikan dan kesehatan adalah komponen *social security* yang tidak bisa dipisahkan. Dengan menggunakan OLS sebagai salah satu skenario dari model yang digunakan ternyata memberikan hasil yang bias dan *inconsisten*, untuk memperoleh hasil yang lebih baik digunakan TSLS. Data yang digunakan adalah dari WDR 1980b dan tahun 1975 pada 151 negara yang mempunyai pendapatan rendah, menengah dan tinggi.

Sylwester (2002) dengan menggunakan data *cross section* dari beberapa negara mengestimasi apakah sumber daya manusia yang berpendidikan berpengaruh positif terhadap distribusi pendapatan (yang diukur dengan indeks gini) dalam sebuah negara. Dari hasil penelitian diketahui bahwa negara yang memberikan perhatian lebih terhadap pendidikan sebagai bagian dari GDP mempunyai tingkat ketimpangan yang lebih rendah. Kesimpulan ini merupakan implikasi dan alasan dari peningkatan *human capital* untuk memacu pertumbuhan ekonomi.

Wang dan Yao (2002) meneliti pertumbuhan ekonomi Cina dengan membagi menjadi dua periode yaitu sebelum reformasi (sebelum 1978) dan sesudah reformasi (dari 1978-2000). Dalam penelitiannya ditemukan bahwa, *pertama* akumulasi dari *human capital* sangat cepat tumbuh dan memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pertumbuhan dan kesejahteraan masyarakat,

kedua dengan memasukkan *human capital* pertumbuhan total faktor produksi (TFP) masih memberikan kontribusi yang positif terhadap pertumbuhan GDP dalam periode reformasi dan negatif sebelum masa reformasi. Ini berarti terjadi perubahan yang sangat besar pada tenaga kerja sebagai bagian dari GDP.

Baumol (1989), terkait dengan *social return* ditemukan bahwa apabila suatu negara berkeinginan untuk meningkatkan kemampuan dalam penguasaan teknologi, maka pemerintah memberikan perhatian lebih pada pendidikan menengah setelah pendidikan dasar terpenuhi.

Selanjutnya Azariadis dan Drazen (1990) menemukan bahwa kualitas sumber daya manusia (SDM) yang tinggi adalah *necessary but not sufficient* untuk menjamin terciptanya pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan. Agar kualitas SDM mampu menciptakan eksternalitas dalam perekonomian, maka pendidikan harus mencapai batas ambang (*critical mass*) yang dibutuhkan. Selain itu, respon pertumbuhan terhadap kualitas SDM seringkali membutuhkan tenggang waktu yang cukup panjang.

Barro (1990) meneliti 98 negara periode 1960-1988 menemukan bahwa : (a) pertumbuhan ekonomi memiliki korelasi yang signifikan dan positif terhadap initial *human capital* (dinyatakan dalam *enrollment ratio* pada pendidikan dasar dan menengah), (b) Rasio konsumsi pemerintah (diluar pengeluaran untuk sektor pendidikan) berkorelasi negatif terhadap PDB, (c) Rasio investasi (pemerintah dan swasta) berkorelasi positif terhadap PDB, (d) Ketidakstabilan politik dan distorsi pasar berkorelasi negatif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Tidak terlalu berbeda dengan penelitian yang dilakukan Rappaport (1999) yang mengkaji empat kelompok fakta-fakta empiris dari pertumbuhan ekonomi antar daerah lokal di Amerika Serikat dengan menggunakan data panel berbagai atribut lokal Amerika Serikat tahun 1970-1990. Dari estimasinya Rappaport mendapatkan empat fakta proses pertumbuhan ekonomi lokal di Amerika Serikat yaitu, *pertama* : tahun 1970-1990 pertumbuhan ekonomi lokal berkorelasi negatif dengan besaran keuangan pemerintah, *kedua* : pertumbuhan ekonomi lokal berkorelasi positif dengan pengeluaran pemerintah lokal untuk pendidikan dasar dan menengah, *ketiga* : pertumbuhan ekonomi 1970-1990 berkorelasi negatif dengan pajak pendapatan personal lokal, dan *keempat* : pertumbuhan ekonomi daerah berkorelasi negatif dengan pajak penjualan tertentu yang diambil oleh pemerintah lokal.

KS Hari (2003), melakukan penelitian terhadap pengeluaran pemerintah dalam menyediakan barang publik untuk sarana kesehatan dan pendidikan terhadap pertumbuhan ekonomi pada 14 negara bagian di India tahun 1970-2000. Ditemukan semakin besar belanja pemerintah dalam menyediakan barang publik untuk sarana kesehatan dan pendidikan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Sarana kesehatan dan pendidikan merupakan faktor penting untuk meningkatkan kualitas SDM, sedangkan sumber daya yang berkualitas merupakan faktor penting dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Berdasarkan beberapa hasil penelitian di atas dapat dijelaskan bahwa sesungguhnya pendapatan dan pengeluaran negara memiliki implikasi bagi pelaksanaan pembangunan yang bertujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat. Dalam hal ini, Abu Yusuf menjelaskan bahwa pemerintah harus memberikan kebaikan sosial (proyek kesejahteraan) selama proyek tersebut bermanfaat. Saran itu juga menunjukkan, suatu proyek kesejahteraan harus dilaksanakan setelah dievaluasi. Misalnya, pemerintah harus membatalkan setiap kanal yang kerusakannya lebih besar ketimbang manfaatnya. Jadi, jika kanal galian baru menyebabkan kerusakan bagi bangunan di dekatnya, kanal tersebut harus ditutup dan diratakan dengan tanah.

Dengan kata lain, penerapan analisis biaya dan manfaat untuk menetapkan proyek publik menjadi penting. Kriteria lain berupa survey yang dilakukan oleh seorang petugas pemerintah dalam mengawasi pelaksanaan pembangunan. Dalam hal ini, al-Mawardi menjelaskan bahwa seseorang yang bertugas dalam lembaga *al-hisbah*, yaitu *al-muhtasib* (petugas pemerintah yang mengawasi pembangunan, red.), akan memperhatikan kebutuhan masyarakat dan merekomendasikan bagi pengadaan fasilitas umum sebagaimana diperlukan oleh masyarakat.

Al-Mawardi[892] menegaskan pula bahwa jika mekanisme pengadaan air minum ke sebuah kota rusak, atau dinding sekitarnya bocor atau kota tersebut banyak dilintasi oleh para musafir, yang sangat membutuhkan air, maka petugas ini harus memperbaiki sistem air minum, membangun kembali dinding dan memberikan bantuan keuangan kepada orang miskin, karena ini semua adalah kewajiban masyarakat.

Dalam perekonomian modern, pengeluaran pemerintah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dilakukan dengan berbagai cara, yaitu upaya mencapai tingkat produksi serta pertumbuhan yang lebih tinggi. Perekonomian di negara maju yang memiliki daya lentur yang cukup, namun merasakan permintaan yang kurang efektif, maka pengeluaran negara dalam hal ini dapat dipakai untuk menambah atau meningkatkan permintaan secara langsung yang dapat membangkitkan atau menimbulkan keadaan yang sesuai dengan daya dorong pasar terhadap produksi. Penambahan/peningkatan pengeluaran negara sebagai sarana pertumbuhan dan peningkatan produksi bisa saja tidak efektif, apabila tingkat jumlah lapangan kerja mencapai puncak. Bahkan, peningkatan pengeluaran negara di sini hanya akan menambah tekanan inflasi.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kontemporerisasi pemikiran al-Mawardi dalam konteks pengelolaan keuangan negara cukup relevan dengan isu-isu pembangunan, pengelolaan APBN, dan pembelanjaan pemerintah. Pada dasarnya, peran pemerintah dalam pembangunan melalui pengelolaan APBN yang digunakan dalam bentuk pembelanjaan pemerintah memiliki kepentingan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

---

[892] Al-Mawardi, *Ahkam al-Sulthaniyah*, 245.

BAB VII
PENUTUP

Negara berperan dalam pengelolaan keuangan publik berdasarkan hukum-hukum yang ditetapkan syari'at atau undang-undang dengan berkewajiban menciptakan kesejahteraan masyarakat. Karena itu, pengelolaan keuangan publik bertujuan untuk menciptakan kemakmuran masyarakat dengan memperhatikan kepentingan umum melalui penyediaan fasilitas dan sarana-sarana penunjangnya, serta pengelolaan harta kekayaan negara sesuai dengan peraturan yang berlaku dan tidak melakukan penyimpangan dalam memperoleh pendapatan dan pengeluarannya kepada masyarakat. Peran negara dalam pengelolaan keuangan publik bertujuan untuk menciptakan keadilan dan memberikan jaminan sosial kepada masyarakat. Untuk mendukung itu, diperlukan fasilitas dan sarana publik serta pengawasan yang ketat oleh pejabat negara yang kompeten dan kredibel dalam menjamin distribusi pendapatan masyarakat secara tepat dan adil.

Adapun sumber-sumber pendapatan negara digunakan untuk memfasilitasi kebutuhan dana dalam melaksanakan aktivitas pemerintahan. Pengelolaan pendapatan negara menjadi bagian dari konsep kepemilikan harta dalam Islam, sehingga keuangan publik yang dikuasai negara merupakan harta milik Allah yang wajib didistribusikan secara adil untuk kesejahteraan masyarakat. Adapun penghimpunan sumber pendapatan negara dari masyarakat dilakukan dengan menerapkan prinsip mas}lah}ah yang bertujuan menciptakan keadilan. Sumber pendapatan pemerintah ini dapat diklasifikasikan menjadi pendapatan pajak berupa *kharaj* dan *jizyah,* dan pendapatan non-pajak yang mencakup *fay', ghanimah,* zakat, dan sumber-sumber alam. *Kharaj* atau pajak tanah merupakan sesuatu yang diperoleh dari hak-hak yang dibebankan atas penyewaan tanah yang ditetapkan atas otoritas pemerintah baik aspek kuantitatif maupun metode pengumpulannya berdasarkan situasi tertentu dengan sifat pembayaran yang disesuaikan dengan kemampuan ekonomi petani. *Fay'* merupakan seluruh harta yang didapat dari musuh tanpa peperangan yang dikelola secara luas oleh pemerintah yang dimanfaatkan untuk pertahanan negara dan kemaslahatan umum. Adapun *jizyah* atau pajak kepala merupakan sumber pendapatan dari penduduk non-muslim yang ada di negara Islam sebagai biaya perlindungan yang diberikan kepada mereka. Sedangkan *ghanimah* merupakan harta yang diperoleh dengan kekerasan (perang) berupa tawanan tentara, tawanan anak-anak dan wanita, tanah, dan harta yang bagian seperlima *(khumus)* diperuntukkan bagi pembelanjaan negara. Adapun zakah atau sedekah merupakan harta yang ditunjukkan untuk diputar dan dikembangkan, yaitu diambil dari jumlah pokok

harta itu atau dari hasil perputaran harta itu, sebagai pembersih diri pemiliknya dan bantuan bagi para penerima zakat itu. Harta zakat ini digunakan untuk delapan mustahiq setelah dilakukan penghimpunan oleh petugas maupun pembayaran pribadi. Sedangkan sumber-sumber alam berupa tanah mati dan *iqtha'* menjadi bagian dari kebijakan pemerintah dalam pengelolaan tanah pertanian untuk mengalihkan seluruh sumber ekonomi untuk tujuan-tujuan produktif dan jangka panjang yang bermanfaat untuk masyarakat.

Sedangkan pengeluaran negara digunakan untuk memenuhi kebutuhan publik berdasarkan prinsip *mashlahah.* Dalam pembelanjaan publik, setiap penurunan dalam kekayaan publik adalah peningkatan kekayaan negara dan setiap penurunan dalam kekayaan negara adalah peningkatan dalam kekayaan publik. Pembelanjaan publik menjadi sarana efektif untuk mengalihkan sumber-sumber ekonomi dalam meningkatkan pendapatan masyarakat. Dalam pengelolaan pembelanjaan publik diterapkan prinsip keseimbangan dinamis, sehingga pemerintah tidak diperkenankan secara berlebihan ataupun sebaliknya dikurangi dalam membelanjakan keuangan. Untuk mendukung transparansi dan akuntanbilitas, maka keberadaan administrasi keuangan dan pengelolaannya secara efisien dalam proses penghimpunan dan pembelanjaan harta sangat penting dilakukan oleh pemerintah. Adapun dalam konteks pengelolaan anggaran, maka pembelanjaan publik harus sesuai dengan keberadaan jumlah harta pada kas pemerintah, sebab pembelanjaan harta yang berlebihan ataupun tidak sesuai dengan anggaran dapat menyebabkan kas pemerintah mengalami defisit yang dapat merugikan keuangan negara.

Kajian buku ini menjelaskan teori keuangan publik Islam masa klasik, yang menekankan prinsip mashlahah dalam pengelolaan keuangan publik, seperti dikemukakan Abu Yusuf, Abu Ubaid, Ibn Zanzawaih, Yahya ibn Adam, al-Mawardi, dan lainnya, serta keterkaitannya dengan teori keuangan publik modern, seperti yang digagas Harvey S. Rossen and Ted Gayer, Richard A. Musgrave, dan Paul A. Samuelson, M. N. Shiddieqie, Monzer Kahf, S.A. Siddiqui, Umar Chapra, Mahmud Julaid, dan tokoh-tokoh lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Hadi, Hamdi Amin. *al-Fikr al-Idarah al-Islamiyah wa al-Muqaran al-Ushul al-'Ammah.* Cairo: Dar al-Fikr al-'Arabi, 1975.

Abdullah, Taufik (ed.). *Sejarah dan Masyarakat: Lintasan Historis Islam di Indonesia.* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1987.

Abraham, Francis. *Perspectives on Modernization: Toward a General Theory of Third World Development.* Penerjemah: Rusli Karim, *Modernisasi di Dunia Ketiga: Suatu Teori Umum Pembangunan,* Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991.

Abu Faris, 'Abdul Qadir. *al-Nidzami al-Siyasi fi al-Islam*. Beirut: Dar al-Maktabah, 2000.

Abu Ubaid. *Kitab al-Amwal.* Beirut: Dar al-Kutub, 1986.

Abu Yusuf. *Kitab al-Kharaj.* Beirut: Dar al-Ma'arif, 1979.

Abul Quasem, M. *The Etics of Al-Ghazali: a Composite Etics in Islam.* Penerjemah: Mahyudin. *Etika Al-Ghazali.* Bandung: Pustaka, 1988.

Adam, Rainer, et al. *Persaingan dan Ekonomi Pasar di Indonesia.* Jakarta: Friedrich Nauman Stiftung-Indonesia, 2004.

Aghnide. *Mohammedan Theories of Finance.* New York: 1969.

Ahmad, Mustaq. *Business Ethics in Islam*. Penerjemah: Samson Rahman. *Etika Bisnis dalam Islam.* Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2001.

Ahmad, Zainal Abidin. *Negara Adil Makmur Menurut Ibnu Sina.* Jakarta: Bulan Bintang, 1974.

Ahmad, Ziauddin. "Public Finance in Islam"*, IMF: IMF Working Paper*, 1989.

Ahmad, Ziauddin, et al. *Fiscal Policy and Resource Allocation in Islam.* Jeddah: King Abdul Aziz University & Islamabad: Institute of Policy Studies, 1996.

Akram Khan, Mohammad. *Public Finance in Islam (a Bibliography of Works in English).* Jeddah: Islamic Economics Research Centre King Abdul Aziz University, 2009.

Akram Khan, Mohammad. (ed.). *Economic Teachings of Prophet Muhammad (pbuh): A Select Anthology of Hadith Literature on Economics.* Karachi: Dar al-Ishat, t.t.

Al-'Abbar, Mawzad Ahmad Rashid. *al-Bu'd al-Akhlaqi li al-Fikr al-Siyasi al-Islami 'inda al-Farabi wa al-Mawardi wa Ibn Taimiyah: Dirasah Tahliliyah Naqdiyah fi Falsafat al-Siyasah,* Iskandariah: Universitas Iskandariah, 2000/1421.

Al-Abji, Kaushar 'Abdul Fattah. *al-Mabadi' al-Islamiyah fi al-Kharaj.* Jeddah: King Abdul Aziz University, 1999.

Al-Arzanjani, Awis Wafa. *Minhaj al-Yaqin 'ala Syarh Adab al-Dunya wa al-Din.* al-Haramain, 1328.

Al-Asfahani. *al-Mufradah fi Gharib Al-Qur'an.* Beirut: Dar al-Ma'arif, t.t.
Al-Baidhawi. *Anwar al-Tanzil wa-Asrar al-Ta'wil.* Beirut: Dar al-Fikr, 1984.
Al-Biruni. *al-Atsar al-Baqiya 'an al-Qurun al-Khaliyah.* Leipzig, 1978.
al-Farra', Abu Ya'la. *Ahkam al-Sulthaniyah.* Kairo: Musthafa Bab al-Halabi, 1963.
Al-Fayruzzabadi. *al-Qamus al-Muhith,* t.p., t.t.
Al-Farabi. *Ihsa' al-'Ulum.* Kairo: Mathba'ah al-Sa'adah, 1931.
Al-Ghazali. *Al-Tibr al-Masbuk fi Nashihah al-Muluk.* Kairo: al-Mathba'ah al-Khayriyah, 2003.
Al-Ghazali. *Ihya' 'Ulum al-Din.* Beirut: Dar al-Fikr, 1998.
Al-Husayni, Muhyiddin. *Syarh al-Qamus al-Musamma Taj al-'Arus min Jawahir al-Qamus.* t.p.:t.t.
Ali, Nuruddin Mhd. *Zakat sebagai Instrumen dalam Kebijakan Fiskal.* Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.
Al-Mawardi, Abu Hasan 'Ali. *Adab al-Dunya wa al-Din.* Beirut: Dar al-Fikr, 1995.
Al-Mawardi, Abu Hasan 'Ali. *Ahkam al-Sulthaniyah wa Wilayat al-Diniyah..* Beirut: Dar al-Fikr, 1996.
Al-Mawardi, Abu Hasan 'Ali. *al-Hawi al-Kabir.* Beirut: Dar al-Fikr, 1994.
Al-Mawardi, Abu Hasan 'Ali. *al-Nukat wa al-'Uyun fi Tafsir Al-Mawardi.* Beirut: Dar al-Fikr, 2005.
Al-Mawardi, Abu Hasan 'Ali. *Durar al-Suluk fi Siyasah al-Muluk.* Beirut: Dar al-Fikr, 1977.
Al-Mawardi, Abu Hasan 'Ali. *Nashihah al-Muluk.* Kuwait: Maktabah al-Fallah, 1983.
Al-Mawardi, Abu Hasan 'Ali. *Tashil al-Nadzar wa Ta'jil al-Dzafar fi Akhlaq al-Malik wa Siyasat al-Mulk.* ed., R. Al-Sayyid. Beirut: Dar al-Fikr, 1987.
Al-Mawardi, Abu Hasan 'Ali. *Qawanin al-Wizarah wa Siyasah al-Mulk.* Beirut: Dar al-Fikr, 1979.
Al-Nawawi. *Minhaj al-Thalibin wa 'Umdah al-Muftin.* Kairo: Dar al-Ihya' al-Kutub al-'Arabiyah, 1343.
Al-Qardhawi, Yusuf. *Fiqh al-Zakah.* Beirut: Mu'assasah al-Risalah, 1984.

Al-Qardhawi, Yusuf . *Hukum Zakat.* Jakarta: Rajawali Pers, 1996.

Al-Qasimi, Zafir. *Government System in Syari'ah and History.* Beirut: al-Naqqash Pub., 1974.

Al-Raghib Al-Isfihani. *Mu'jam al-Mufradat Alfadz Al-Qur'an.* Beirut: Dar al-Fikr, 1992.

Al-Rayyis, Muh. Diya' al-Din. *Al-Kharaj and the Financial Institutions of the Islamic Empire.* Cairo: the Anglo Egyptian Library, 1961.

Al-Razi, Fakhruddin. *Tafsir al-Kabir.* Beirut: Al-Tijariyah, 1993.

Al-Sa'aty. *Al-Mawardi wa Adabuh.* Kairo: University Ein Shams, 1975.

Al-Sarakhsi. *al-Mabsuth.* Cairo: Dar al-Maktabah, 1324-1331.

Al-Syathibi, Abu Ishaq. *al-Muwafaqat fi Ushul al-Syari'ah.* Cairo: al-Maktabah al-Tijaniyah al-Kubra, 1975.

Al-Shawkani, Muhammad bin 'Ali. *Fath al-Qadir al-Jami' bayna Fann al-Riwayah wa-al-Dirayah fi 'Ilm al-Tafsir.* Kairo: Maktabah Dar al-Kutub, 1992.

Al-Syairazi. *Tabaqat al-Fuqaha'.* Baghdad: t.p., 1937.

Al-Syiba'i. *al-Ishtirakiyah al-Islamiyah.* Penyadur: Malik Ahmad. *Sistem Masyarakat Islam.* Jakarta: Pustaka al-Hidayah, 1982.

Al-Subki, Tajuddin. *Thabaqat al-Syafi'iyah al-Kubra.* Kairo: Mathba'ah al-Husyainiyah al-Mishriyah, 1996.

Al-Suyuti, Jalaluddin. *Al-Itqan fi 'Ulum Al-Qur'an.* Cairo: Mathba'ah al-Ma'ahid, 1995.

Al-Thabari, Abu Ja'far. *Jami 'al-Bayan 'an Takwil Al-Qur'an.* Kairo: Al-Halabi, 1974.

Al-Thabari, Abu Ja'far. *Tarikh al-Thabari.* Beirut: Dar al-Fikr al-Arabi, 1987.

Al-Zamakhsyari, Mahmud bin 'Umar. *al-Kasysyaf 'an Haqa'iq al-Tanzil wa 'Uyun al-Aqawil.* Kairo: Bab al-Halabi, 1996.

Arif Mufraini, M. *Akuntansi dan Manajemen Zakat: Mengkomunikasikan Kesadaran dan Membangun Jaringan.* Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006.

Arif, Muh. *Toward the Shari'ah Paradigm of Islamic Economics: The Beginning of a Scientific Revolution.* The American Journal of Islamic Social Science 2 (1), 1985.

Arkoun, M. *Essais Sur La Pensee Islamique.* Penerjemah: Hidayatullah. *Membedah Pemikiran Islam.* Bandung: Pustaka, 2000.

Asad Zaman, "Islamic Economics: A Survey of the Literature" *(MPRA Paper,* Juni 2008), No. 11024.

Asari, Hasan. *Menyingkap Zaman Keemasan Islam: Kajian Atas Lembaga-lembaga Pendidikan.* Bandung: Mizan, 1994.

Atkinson, AB. and Joseph E. Stiglitz. *Lectures on Public Economics.* New York: McGraw-Hill, Inc, 1980.

Azmi, Sabahuddin. *Islamic Economics: Public Finance in Early Islamic Thought.* New Delhi: Goodword Books, 2002.

Azmi, Sabahuddin. Islamic Economics: Public Finance in Early Islamic Thought (Penerjemah: Widyawati). *Menimbang Ekonomi Islam; Keuangan Publik, Konsep Perpajakan, dan Peran Baitul Mal.* Bandung: Nuansa, 2005.

Baghdadi, AG. *al-Fikr al-Siyasi 'inda Abi al-Hasan Al-Mawardi.* Beirut: Dar al-Fikr, 1984.

Balaji, Abdus Salam. *al-Maliyat al-'Ammah 'inda Al-Mawardi wa Ibn Khaldun.* Al-Mansurah: Dar al-Kalimah li al-Nashr wa al-Tawzi', 2000.

Bator, F.M. "The Simple Analytics of Welfare Maximization," *American Economic Review,* March 1957.

Bekker, Anton. *Metode-metode Penelitian Filsafat.* Jakarta: Ghalia Indonesia. 1984.

Ben Shemesh. *Taxation in Islam.* Leiden: E.J. Brill, 1965.

Chapra, M. Umar. *The Future of Economics: An Islamic Perspective.* Leicester: The Islamic Foundation. 2000.

Chapra, M. Umar. "Monetary Policy in an Islamic Economy". *Institute of Policy Studies.* Pakistan: Islamabad, 1983.

Choudhury, M.A. *et.al. Islamic Political Economy in Capitalist-Globalization: an Agenda for Change.* Malaysia: IPIPE USM, 1997.

Choudhury, M.A. *The Foundation of Islamic Political Economy.* London, Eng.: Macmillan & New York, 1992.

Choudhury, M.A. *The Principles of Islamic Political Economy: a Methodological Enquiry.* London, Eng.: Macmillan & New York, 1993.

Choudhury, M.A. *Contributions to Islamic Economic Theory: a Study in Social Economics.* New York: St. Martin's Press, 1996.

Cosgel, Metin M. "Efficiency and Continuity in Public Finance: The Ottoman System of Taxation", dalam *The Economic of Ottaman Taxation,* University of Connecticut, 2004.

Cosgel, Metin M."Efficiency and Continuity in Public Finance: The Ottoman System of Taxation," *International Journal of Middle East Studies* 37(4), 2005.

Deliarnov. *Perkembangan Pemikiran Ekonomi.* Jakarta: PT Raja Grafindo Prada, 2005.

Due, Joen F. & Ann F. Friedlaender. Government Finance. Penerjemah (ed.):Rudy Sitompul. *Keuangan Negara: Perekonomian Sektor Publik.* Jakarta: Erlangga, 1981.

Essid, Yassine. *A Critique of The Origins of Islamic Economic Thought.* Leiden: E.J. Brill, 1995.

Fachry Ali. *Islam, Ideologi Dunia dan Dominasi Struktural.* Bandung: Mizan, 1984.

Fradkin, Hillel, et.al. (eds.). *Current Trends in Islamist Ideology.* Hudson Institute: Center on Islam, Democracy, and the Future of the Modern World, 2008.

Gazalba, Sidi, *Masyarakat Islam: Pengantar Sosiologi dan Sosiografi.* Jakarta: Bulan Bintang, 1989.

Ghadi, Yasin. *al-Amwal wa al-Amlak al-'Ammah fi al-Islam wa Hukm al-I'tida' 'Alaiha,* Mu'tah: Mu'assasah Ram, 1994.

Green, Marshal. "The Economic Theory". Penerjemah: Ariswanto, *Buku Pintar Teori Ekonomi.* Jakarta: Aribu Matra Mandiri, 1997.

Groves, HM. *Financing Government.* New York: Henry Hold & Co., 1955.

Hamdani, Ikhwan. *Sistem Pasar.* Jakarta: Nurinsani, 2003.

Hamid, Abdul. *Al-Mawardi Muarrikhan.* University Ein Sharus, 1975.

Haney, Lewis H. *History of Economic Thought.* New York: Macmillan, 1921.

Harrison, David. *The Sociology of Modernization of Development.* London & New York: Routledge, Chapman & Hall Inc., 1990.

Hasanuz Zaman, S.M. *The Economic Functions of the Early Islamic State.* Karachi: International Islamic Publishers, 1981.

Hawas, Abdul Wahhab. *al-Mudharabah li al-Imam Abi al-Hasan 'Ali bin Muhammad bin Habib al-Mawardi.* Kairo: Dar al-Wafa' li al-Thaba'ah wa al-Nashr wa al-Tawzi', 1989/1409.

Hitti, Philips K. *History of the Arabs.* London: R & R. Clark, 1958.

Holland, M.. *al-Hisbah fi al-Islam (Public Duties in Islam: the Institution of the Hisbah).* Leicester, Eng.:The Islamic Foundations, 1983.

Hunter & Allen. *Principles of Public Finance.* New York: Harper & Brother, 1940.

Ibn Abi Ushaybah. *'Uyun al-Anba' fi Thabaqat al-Athibba'.* Cairo: al-Mathba'ah al-Wahbiyah, 1992.

Ibn al-'Imad. *Syadzarat al-Dzahab fi Akhbar Man Dzahab.* Cairo: Maktabah al-Qudsi, 1991.

Ibn al-Jawzi, Abu Al-Faraz, *al-Muntadzam fi Tarikh al-Muluk wa al-Umam,* Hyderabad: Mathba'ah Da'irah al-Ma'arif al-Utsmaniyah, 1359/1941.

Ibn al-Jawzi, Abdurrahman. *Sirat wa Manaqib 'Umar Ibn 'Abdul Aziz al-Khalifah al-Zahid.* Beirut: Dar al-Kutub al-'Ilmiyah, 1984/1404.

Ibn al-Qayyim al-Jawziyah. *I'lam al-Muwaqi'in.* Kairo: Dar al-Mu'ashirah, t.t.

Ibn Atsir. *Usd al-Ghabah.* Cairo: al-Sa'b ed., 1970.

Ibn Atsir. *al-Kamil fi al-Tarikh.* Beirut: Dar al-Shadr dan Dar Beirut, 1966.

Ibn al-Dayba', Abd al-Rahman bin Ali al-Shaybani. *Kitab Bughyah al-Arbah fi Ma'rifat Ahkam al-Hisbah.* Makkah: Markaz Ihya' al-Turath al-Islami, Umm al-Qura' University, 2001.

Ibn Khaldun, Abdurrahman. *Muqaddimah Ibn Khaldun.* Beirut: Dar al-Fikr, 2004.

Ibn Khilikan. *Wafayat al-A'yan wa Anba' Abna' al-Zaman.* Cairo: Maktabah al-

Nahdhah, 1949.

Ibn Miskawaih. *Tahdzib al-Akhlaq*. Penerjemah: Helmi Hidayat. *Menuju Kesempurnaan Akhlak.* Bandung: Mizan, 1997.

Ibn Mundzir. *Lisan al-'Arab.* Kairo: al-Dar al-Mishriyah, t.t.

Ibn Rajab. *al-Istikhraj li Ahkam al-Kharaj.* Beirut: Dar al-Fikr, 1995.

Ibn Taimiyah. *al-Siyasah al-Syar'iyah fi Ishlah al-Ra'iy wa al-Ra'iyah.* Riyadh: Dar 'Alam al-Fawa'id, t.t.

Ibn Taimiyah. *Majmu'at al-Fatawa,* Riyadh: Maktabah al-Ubaykan, 1998.

Ibn Taimiyah. *al-Hisbah fi al-Islam aw Wadzifat al-Hukumah al-Islamiyah.* Madinah: Islamic University, 1985.

Ibn Taimiyah. "al-Hisbah fi al-Islam". English translation by Muhtar Holland, *Public Duties in Islam: The Institution of the Hisbah.* Leicester, The Islamic Foundation, 1982.

Ibn Zanzawayh. *Kitab al-Amwal.* Riyadh: King Faisal Center for Islamic Research and Studies, 1986.

Ibrahim Hasan, Hasan. *Tarikh al-Islami wa al-Din wa al-Tsaqafi wa al-Ijtima'i*. Cairo: Maktabah al-Nahdhah al-Mishriyah, 1967.

Shinichi Ichimura, et. al (eds.). *Transition from Socialist to Market Economies: Comparison of European and Asian Experience.* New York; Palgrave Macmillan, 2009.

Ikhwan al-Shafa'. *Rasa'il Ikhwan al-Shafa' wa Khillan al-Wafa'.* Kairo: Mathba'ah al-Sa'adah, 1932.

Inayah, Gazi. *Teori Komprehensif tentang Zakat dan Pajak.* Yogyakarta: Tiara Wacana, 2003.

Iqbal, Zafar. *an Islamic Perspective on Public Finance.* University of South Australia, 2003.

Iqbal, Munawar and M. Fahim Khan. *a Survey of Issues and a Programme for Research in Monetary and Fiscal Economics of Islam.* Islamabad: Institute of Policy Studies, 1981.

Iqbal, Munawar and Tariqullah Khan. *Financing Public Expenditure: an Islamic Perspective.* Jeddah: IDB-IRTI, 2004.

Irfan Rana. *Economic System under Umar the Great.* Lahore: t.p., 1977

Irving, Washington. *Life of Mahomet.* London: William Clowes & Sons, 1876.

Islahi, Abdul Azim. *Contributions of Muslim Scholars to Economic Thought and Analysis (11-905 A.H./632-1500 A.D).* Jeddah: IERC King Abdul Aziz University, 2004.

Islahi, Abdul Azim. *Economic Concepts of Ibnu Taimiyah.* United Kingdom: The Islamic Foundation, 1996.

Jaelani, Aan. *Masyarakat Islam dalam Pandangan Al-Mawardi.* Bandung: Pustaka Setia, 2006.

Julayd, Mahmud. *Qira'ah fi al-Maliyah al-'Ammah fi al-Islam.* Jeddah: IDB-

IRTI, 1995.
Kahf, Monzer. *al-Siyasah al-Iqtishadiyah fi Itsar al-Nidzami al-Islami.* Madinah: Syirkah al-Madinah al-Munawwarah, 2001.
Kahf, Monzer. *The Early Islamic Public Revenue System (Lessons and Implications).* Jeddah: IRTI, 1987.
Kahf, Monzer (Ed.). *Lessons in Islamic Economic.* Jeddah: IDB-IRTI, 1998.
Karim, Adiwarman Azwar. *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam.* Jakarta: Rajawali Pers, 2006.
Kartini Kartono, *Pengantar Metodologi Riset Sosial,* Bandung: Mandar Maju, 1990.
Khalid Masud, M. *Syathibi's Philosoph of Islamic Law.* Islamabad: Islamic Research Institute, 1995.
Khalifah, Haji. *Kashf al-Dzunun 'an Asami al-Kutub wa al-Funun.* London: 1958.
Khatib Baghdad, Abu Bakar Ahmad. *Tarikh Baghdad.* Beirut: Dar al-Fikr, 1951.
Khurshid, Ahmad. *Economic Development in an Islamic Framework,* dalam Khurshid Ahmad (ed.). *Studies in Islamic Economics.* Jeddah: King Abdul Azis University, 1980.
Krippendorf, Klauss. Content Analysis. Penerjemah: Faridj Wajidi. *Analisis Isi.* Jakarta: Rajawali Pers, 1991.
L.H. Mai, *a Premier on Development of Economic Thought,* Texas: St. Mary University, t.t.
Lapidus, Ira M. *a History of Islamic Societies.* Penerjemah: Ghufron A.M. *Sejarah Sosial Umat Islam*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1999.
Mahmud al-Ba'ly, Abdul Hamid. *Ekonomi Zakat: Sebuah Kajian Moneter dan Keuangan Syari'ah.* Jakarta: RajaGrafindo Press, 2006.
Mangkoesoebroto, Guritno. *Ekonomi Publik.* Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 2001.
Mannan, MA. *Islamic Economics: Theory and Practice,* Lahore: Shah Muhammad Ashraf Publishers, 1991.
Mawdudi, Abu A'la. Islamic Way of Life*,* Penerjemah: FIKRI, *Islam Way of Life.* Jakarta: Darul Falah, 2000.
Mikhail, Hanna. *Politic and Revelation: Mawardi and After.* Edinburg University Press, 1995.
Muhadjir, Noeng. *Metodologi Penelitian Kualitatif.* Yogyakarta: Rake Sarasin, 1998.
Munawwir A.F. dan Adib Bisri. *Kamus al-Bisri.* Surabaya: Pustaka Progressif, 1999.
Musgrave, RA and Alan Peacock (ed.). *Classics in the Theory of Public Finance.* New York: Macmillan, 1958.
Musgrave, RA and P.B. Musgrave. *Public Finance in Theory and Practice.*

Singapore: McGraw Hill, 1987.
Musgrave, RA. *The Theory of Public Finance.* New York: McGraw-Hill, 1959.
Nafis, Muhammad. *The Concept of the Imamate in the Works of al-Mawardi,* Montreal Canada: McGill University, 1993.
Nakosteen. *History of Islamic Origins of Western Education A.D. 800-1350; with an Introduction to Medieval Muslim Education.* Penerjemah: Joko S.K. dan S. Abdullah, Surabaya: Risalah Gusti, 1996.
Nasution, Mustafa Edwin Nasution. *e.al. Pengenalan Eksklusif Ekonomi Islam.* Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2006.
Nazir, M. *Metode Penelitian.* Jakarta: Ghalia Indonesiia, 1984.
Notosusanto, Noegroho. *Masalah Penelitian Sejarah Kontemporer.* Jakarta: Yayasan Idayu, 1978.
Parsons, Talcott. *The Social System.* New York: Free Press, 1951.
Pigau, AC. *a Study in Public Finance.* London: Macmillan, 1928.
Prasad, Beni. *Theory of Government in Ancient India.* New Delhi: I.P. Ltd., t.t..
Qadir, Abdurrahman. *Zakat dalam Dimensi Mahdah dan Sosial.* Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1998.
Qureshi, Anwar Iqbal. *Fiscal System of Islam.* Lahore: Institute of Islamic Culture, 1978.
Rayyan, A. *al-Ushul al-Falsafiyah li al-Fikr al-Akhlaq 'inda Al-Mawardi.* University Ein Shams, 1975.
Rossen, Harvey S. "Public Finance: Essay for the Encyclopedia of Public Choice", *CEPS Working Paper No. 80*, Maret 2002.
Rossen, Harvey S. and Ted Gayer. *Public Finance.* New York: McGraw Hill Education, 2008.
Sabine, B.E.V. *a Short History of Taxation.* London: Butterworths, 1980.
Sadeq, Abul Hasan M. dan Aidit Ghazali (ed.). *Readings in Islamic Economic Thought.* Selangor Darul Islam: Longman Malaysia, 1992.
Sahathah, Husayn. *Muhasabah al-Zakat: Bayna Nidzam wa-Tathbiq.* Kairo, 1997.
Schumpeter, J.A. *History of Economic Analysis.* London: George Allen & Unwin Ltd., 1961.
Shaikh Ahmad, Mahmud. *Economics of Islam: A Comparative Study.* Lahore: Shah Muhammad Ashraf Publishers, 1995.
Sharma, B. Lal. *Economic Ideas in Ancient India before Kautiliya.* New Delhi: Ramchand Vidya Bhawan, 1987.
Siddieqie, Mohammad Nejatullah. *Recent Works on History of Economic Thought in Islam: a Survey.* Jeddah: KAU University, 1998.
Siddieqie, Mohammad Nejatullah. *Role of the State in the Economy: an Islamic Perspective.* Leicester, UK: Islamic Foundation, 1996.
Siddieqie, Mohammad Nejatullah. *Teaching Public Finance in Islamic*

Perspective. Jeddah: KAU-Centre for Research in Islamic Economics, 1992/1413.

Siddieqie, Mohammad Nejatullah. "Monetary Policy – A Review." *International Centre for Research in Islamic Economics.* Jeddah: King Abdul Aziz University Press, 1982.

Siddiqui, S.A. *Public Finance in Islam.* Lahore: Sh. Muh. Ashraf, 1965.

Small, Albion W. *Adam Smith and Modern Sociology: a Study in the Methodology of the Social Science.* Canada: Kitchener-Batoche Books, 2001.

Smith, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations.* New Rochelle, N.Y : Arlington House, 1966.

Soepangat, Edi dan Haposan Lumban Gaol. *Pengantar Ilmu Keuangan Negara.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama & STIE Perbanas, 1991.

Suparmoko, M. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek.* Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 2003.

Swasono, Sri-Edi. *Ekspose Ekonomika: Mewaspadai Globalisasi dan Pasar Bebas.* Yogyakarta: Pustep-UGM, 2010.

Swasono, Sri-Edi. *Kembali ke Pasal 33 UUD 1945 Menolak Neoliberalisme.* Jakarta: Yayasan Hatta, 2010.

Swasono, Sri-Edi. *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan: Dari Klasikal dan Neoklasikal sampai ke The End of Laissez-Faire.* Jakarta: Perkumpulan Prakarsa, 2010.

Swasono, Sri-Edi. *Kebersamaan dan Asas Kekeluargaan: Mutualism & Brotherhood.* Jakarta: UNJ Press, 2005.

Thaba'taba'i, M. *Land in Islamic Law.* Iran: t.p., 1984.

Wahban, Ahmad. *Al-Mawardi Ra'id al-Fikr al-Siyasi al-Islami.* Iskandariah: Dar al-Jami'ah al-Jadidah li al-Nashr, 2001.

Wallace, S.L. "Taxation in Egypt from Augustus to Dioclelion", dalam M.L. Lutz, *Public Finance.* New York: Appleton C. Comp. Inc., 1936.

Wallerstein, I. *The Capitalist World-Economy.* New York: Cambridge University Press, 1979.

Warde, Ibrahim. *Islamic Finance in the Global Economy*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2000.

Watt, Montgomery. *Islamic Political Thought.* Edinburgh University Press, 1987.

Weber, Max. *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalism.* New York: Charles Scribner's Sons, 1976.

Winer, S. and H. Shibata (eds.). *Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economic.* Cheltenham U.K.: Edward Elgar Publishers, 2002.

Yahya bin Adam, *Kitab al-Kharaj.* Beirut: Dar al-Ma'arif, 1979.

Yaqut al-Hamawi. *Kitab Irsyad al-Arib ila Ma'rifah al-Adib.* Cairo: Mathba'ah Hindia, 1926.

Yusuf, SM. *Economic Justice in Islam*. Lahore: Muhammad Asyraf, 1971.

Zallum, Abdul Qadim. *al-Amwal fi al-Dawlah al-Khilafah.* Malaysia: Dar al-'Ilmi, 1988.

Zarra Nezhad, M. "Tribute (Kharaj) as a Tax on Land in Islam". *International Journal of Islamic Financial Service.* vol. 5, No. 1.

Zaslan, Shalahuddin Birani. *al-Fikr al-Siyasi 'inda al-Mawardi.* Kairo: Dar al-Tsaqafah li al-Nashr wa al-Tawzi', 1983.

Ziadeh, Nicola. *al-Hisbah wa al-Muhtasib fi al-Islam.* Beirut: Catholic Press, 1963.

Zuhayli, Wahbah. *Zakat Kajian Beberapa Madzhab.* Bandung: Remaja Rosdakarya, 2000.

GLOSSARY

‘Adl syamil

Keadilan menyeluruh yang dapat menjamin kesejahteraan masyarakat.

‘An taradhin

prinsip jual beli yang saling rela.

‘Imarah al-buldan

Kebijakan pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

A’dal maratib al-muqtashidin

Perilaku ekonomi ideal dengan berada pada posisi pertengahan, yakni memenuhi kebutuhan sesuai dengan keperluan dan tingkat kebutuhan minimal *(wafq al-hajah)*, tidak berlebih-lebihan atau kekurangan.

Adab al-din

Moral agama.

Adab al-dunya

Etika kehidupan dunia

Ahl al-dzimmah

Pend yang diberikan kepada mereka (jizyah).

Al-‘amal bi syar’i al-Islam

Ketundukan dan kepatuhan secara totalitas kepada Allah melalui pelaksanaan syari’at Islam dan aturan-aturan hukum yang ada didalamnya.

Al-anfal

Segala sesuatu yang dikuasakan kepadanya dari harta orang kafir, baik sebelum atau sesudah peperangan. Harta tersebut terdiri dari tawanan tentara, tawanan anak-anak dan wanita, tanah, dan harta.

Al-hima

Peraturan tentang tanah yang dilarang untuk diolah dan dimiliki seseorang, agar ia tetap menjadi wilayah yang boleh dipergunakan bagi siapapun, bagi tempat tumbuhnya padang rumput, dan tempat menggembala hewan.

Al-insan mathbu’ ‘ala al-iftiqar ila jinsihi

Manusia adalah makhluk politik, karena ia pada dasarnya lemah, sehingga ia tidak bisa hidup tanpa bantuan sesamanya.

Al-maliyat al-‘ammah al-Islamiyah

Keuangan publik Islam

Al-maqashid al-syari‘ah

Tujuan-tujuan syari‘ah. Secara ekonomi berarti kebutuhan atas suatu barang dan jasa yang diperlukan untuk mempertahankan hidup bagi manusia yang bertujuan untuk memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta.

Al-maqashid al-tha'ah

Sikap moderat dalam amal saleh dengan tetap konsisten dalam melakukannya, karena Allah lebih senang terhadap amal sedikit tapi dilakukan terus-menerus dibandingkan dengan amal banyak tapi dilakukan sebentar.

Al-mulk bi al-din yabqa wa al-din bi al-mulk yaqwa

Negara yang menjalankan agama dan konsisten terhadap hukum-hukumnya akan menjadi kuat, dan agama yang dipelihara oleh penguasa akan lestari.

Al-nafaqat al-'ammah

Pengeluaran publik yang menjadi tanggung jawab pemerintah untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat yang semakin banyak untuk pertahanan, keamanan dalam negeri, keamanan daerah perbatasan, dan pembiayaan masyarakat.

Al-nidzam al-mali al-Islami

Sistem keuangan Islam.

Al-siyanah

Perilaku ekonomi dalam bentuk sikap pengendalian diri dengan membiasakan hidup berkecukupan sesuai ajaran agama, memenuhi kebutuhan ekonomi dengan cara yang baik, dan sesuai dengan tingkat minimal yang dibutuhkan *(qadr al-kifayah)*.

Amwal al-mashlahah

Pendapatan negara yang digunakan untuk kesejahteraan publik.

Awsath al-ahwal wa a'daluha

Sikap keagamaan yang moderat dan pertengahan.

Barang publik *(public goods)*

Barang yang tidak dapat disediakan melalui transaksi antara penjual dan pembeli.

Barang swasta *(prívate goods)*

Barang yang dapat disediakan melalui sistem pasar, yaitu melalui transaksi antara penjual dan pembeli.

Charges

Berbagai macam pungutan yang dilakukan pemerintah.

Dar qarar wa dar jaza'

Kehidupan akhirat sebagai tempat penetapan keputusan dan tempat pembalasan Allah.

Dar taklif Wa dar 'amal

Kehidupan dunia sebagai tempat pembebanan dan tempat beramal.

Economic behavior

Perilaku ekonomi seseorang yang dapat dipengaruhi oleh agama, pasar, budaya masyarakat.

Economic needs

Kebutuhan ekonomi.

Ekternalitas

Keuntungan *(external benefit)* dan kerugian *(external cost)* terhadap orang lain yang tidak secara langsung terlibat dalam mekanisme pasar.

Epistemologi Tauhidi

Dalam konteks ekonomi, seluruh kegiatan ekonomi berkaitan erat dengan konsep ketuhanan, yaitu Allah sebagai Realitas Absolut.

Fay'

Semua harta yang diperoleh kaum murslimin dari orang-orang musyrik dengan sukarela tanpa melalui peperangan. Harta ini selain zakat dan ghanimah.

Free riders

Adanya kemauan seseorang untuk mengeluarkan biaya dan memberikan manfaat atas suatu barang, sedangkan orang lain dapat ikut memanfaatkannya tanpa mengeluarkan biaya sedikitpun.

Free-fight liberalism

Perang-bebas liberalisme

Ghanimah

Harta rampasan perang, atau sesuatu yang dimiliki kaum muslim melalui peperangan sehingga memperoleh keuntungan.

Hirasah al-ra'iyah

Menciptakan keamanan dan kesejahteraan bagi warga negara

Hisbah

Institusi negara yang bertugas menjamin terciptanya amar ma'ruf nahi munkar. Dalam konteks ekonomi, lembaga ini melakukan kontrol harga dan pematokan harga wajar (normal).

Hukum Wagner

Hukum selalu makin meningkatnya kegiatan negara.

I'tidal

Prinsip seimbang antara moral dunia dan moral agama. Manusia tidak hidup dalam kemegahan dunia atau menjauhkan diri dari kecenderungan hidup dunia dengan asketis.

Ihtikar

Penumpukkan atau penyembunyian barang, agar langka dan harga naik.

Ihya' al-mawat

Tanah mati atau "tanah tak bertuan" yang tidak ada pemiliknya.

Intihaz al-furshah

Sikap memanfaatkan kesempatan yang baik dengan cara memberikan harta yang dimiliki kepada orang lain yang berhak menerimanya, apabila ia memiliki simpanan harta dan tidak memiliki tanggung jawab kepada keluarga atau orang lain berkenaan dengan harta tersebut.

Intidzam al-dunya

Memelihara keteraturan sosial.

Invisible hand

"Tangan yang tidak terlihat", suatu teori dari Adam Smith yang menyebutkan bahwa pasar dibiarkan berjalan sendiri, tanpa control pemerintah, sehingga lebih baik bagi kepentingan masyarakat.

Iqtha'

Pengambilan atau pemberian tanah yang dilakukan oleh kepala negara terhadap lahan yang menjadi bagian wewenangnya.

Jizyah

Setiap harta yang diambil atas dasar perjanjian dengan ahli kitab, yaitu ahli dzimmi, sebagai bentuk balasan atas jaminan keselamatan mereka.

Kebijakan fiskal *(fiscal policy)*

Tindakan yang diambil pemerintah dalam bidang anggaran belanja negara berupa penerimaan dan pengeluaran dengan tujuan untuk mempengaruhi jalannya perekonomian.

Kegagalan pemerintah *(government failures)*

Ketidakmampuan dalam menciptakan kondisi Pareto Optimal yang disebabkan karena pemerintah melaksanakan fungsi alokasi tidak dengan cara efisien.

Kesejahteraan ekonomi *(welfare economics)*

Teori ekonomi yang memusatkan kajian pada kesejahteraan sosial bagi alternatif ekonomi pemerintah.

Keuangan publik *(public finance)*

Salah satu cabang ekonomi yang membahas pengadaan, pemeliharaan, dan pengeluaran sumber-sumber yang dibutuhkan untuk menjalankan tugal-tugas pemerintahan.

Keuangan publik *"*normatif*"*

Studi keuangan negara tentang etika dan nilai pandang, yakni bagaimana kegiatan keuangan negara, perpajakan, pengeluaran dan pinjaman negara bisa menciptakan efisiensi alokasi sumber daya, stabilisasi ekonomi makro, pemerataan atau distribusi pendapatan dan lain sebagainya.

Keuangan publik "positif"

Studi tentang fakta, keadaan dan hubungan antar variabel yang berkenaan dengan usaha pemerintah di dalam mencari dana dan menggunakan dana.

Kharaj

Sesuatu yang diperoleh dari hak-hak yang dibebankan atas penyewaan tanah, atau pajak atas tanah atau hasil tanah, di mana para pengelola wilayah taklukan harus membayar kepada negara Islam.

Khayr ummah

Komunitas Muslim yang konsisten menyeru kepada kebaikan dan mencegah kemunkaran serta beriman kepada Allah.

Khisb dar

Kondisi masyarakat yang mencerminkan kemakmuran. Situasi ini memiliki indikator adanya peningkatkan etos kerja, terbentuknya berbagai asosiasi sosial, berkurangnya tingkat disintegrasi masyarakat, dan munculnya kerja sama dalam berbagai bidang.

Khumus

Bagian seperlima dari seluruh nilai *ghanimah* yang diperuntukkan bagi pembelanjaan negara. Harta ini bukan termasuk pendapatan penuh negara, karena diperuntukkan hanya bagi manfaat tertentu.

Laissez faire

Doktrin yang menekankan pemerintah agar tidak terlalu banyak melakukan intervensi atas mekanisme pasar, atau setiap individu secara rasional memiliki kepentingan masing-masing dalam persaingan pasar yang akan memperoleh kebutuhan pribadi dan kebutuhan publik secara terus-menerus.

Land tax

Pajak tanah yang diberikan sebagai hasil dari penyewaan tanah oleh pemerintah.

Law of ever increasing state activities

Hukum selalu makin meningkatnya kegiatan negara.

Law of growing public expenditures

Hukum makin meningkatnya pengeluaran-pengeluaran pemerintah.

Maddah kafiyah

Pemenuhan kebutuhan hidup yang dapat menenteramkan jiwa dan bersikap lurus terhadap kewajiban dalam mencapai prioritas kebutuhan utama.

Maliyat al-dawlah

Harta kekayaan negara.

Market failule

Kegagalan sistem pasar akibat adanya barang yang tidak dapat disediakan melalui sistem pasar.

Mashlahat al-'ammah

Kesejahteraan masyarakat.

Metode *Muhasabah*

Penaksiran luas areal tanah dan jumlah pajak yang harus di bayar dalam bentuk uang

Metode *Muqasamah*

Penetapan jumlah tertentu (persentase) dari hasil yang diperoleh

Metode *Muqatha'ah*

Penetapan pajak hasil bumi terhadap para *aghniya'* berdasarkan persetujuan antara pemerintah dengan yang bersangkutan.

Muhtasib

Petugas negara yang memiliki tugas utama amar ma'ruf nahi munkar. Dalam konteks ekonomi, ia berperan dalam mengawasi pasar, mengevaluasi berat dan ukuran timbangan, memelihara perdagangan secara jujur, mengecek praktek-praktek bisnis, melakukan audit terhadap kontrak-kontrak ilegal, mengawasi pasar bebas, dan memelihara kebutuhal-kebutuhan masyarakat.

Muqtashid

Sikap moderat sebagai sikap paling terpuji dalam berperilaku secara ekonomi dengan mengacu pada kehidupan berkecukupan *(al-kifayah)* atau berperilaku sederhana *(qana'ah)*.

Najs

Calo, pura-pura menawar untuk menipu pembeli agar membayar dengan harga yang lebih tinggi.

Nishab

Batas kuantitas minimal yang mewajibkan zakat kepada orang-orang yang berhak menerimanya.

Non-tax revenue

Penerimaan pemerintah yang berasal bukan dari pajak mencakup retribusi, keuntungan dari perusahaan negara, denda-denda dan perampasan, sumbangan masyarakat untuk jasa-jasa yang diberikan pemerintah, pencetakan uang, pinjaman, hadiah, dan sebagainya.

Pajak

Iuran wajib yang dipungut oleh pemerintah dari masyarakat berdasarkan undang-undang tanpa suatu imbalan yang secara langsung dapat diberikan kepada setiap wajib pajik tersebut.

Pareto Optimal, Efisiensi Pareto

Suatu pengalokasian sumber daya yang efisien untuk meningkatkan kemakmuran seseorang dan tidak menyebabkan orang lain menjadi lebih buruk secara ekonomi.

Pembangunan ekonomi

Kenaikan output yang disebabkan oleh inovasi yang dilakukan oleh para innovator.

Penerimaan bukan pajak

Pendapatan pemerintah yang bersumber dari pinjaman dalam negeri atau luar negeri, penerimaan dari badan usaha milik pemerintah, penerimaan dari lelang, dan sebagainya.

Penerimaan pajak

Kebijakan pemerintah dengan mengambil pungutan dari warga negara berdasarkan undang-undang, bersifat memaksa, dan tidak ada balas jasa secara langsung dari penggunaannya.

Pertumbuhan Ekonomi

Peningkatan *output* masyarakat yang disebabkan oleh semakin banyaknya jumlah faktor produksi yang digunakan dalam proses produksi masyarakat tanpa adanya perubahan tekhnologi produksi masyarakat dan tanpa adanya perubahan tekhnologi produksi itu sendiri.

Politik ekonomi Islam

Suatu disiplin ilmu yang menempatkan teori dan praktek berdasarkan metodologi "kesatuan" atau "epistemologi tauhid", atau studi hubungan interaktif antara kebijakan negara dan tatanan ekologi (subsistem pasar).

Poll tax

Pajak umum.

Positional goods

Kondisi barang dengan jumlah terbatas dan tidak dapat ditambah dalam jangka waktu pendek, misalnya jalan raya.

Private sector

Sektor swasta.

Proses suratik

Suatu bentuk metodologi yang muncul dan berkembang secara sirkular akibat pandangan dunia yang bersifat teologis.

Public Borrowing

Pinjaman publik ketika negara tidak mampu membiayai kegitan pemerintahan.

Public expenditures

Pembiayaan-pembiayaan atau pengeluaran pemerintah.

Public funds and assets

Kekayaan dan aset publik yang perlu dijaga pemerintah.

Public needs

Kebutuhan publik.

Public property

Sumber pendapatan pemerintah yang berasal dari kepemilikan publik.

Public property and enterprises

Sumber-sumber pendapatan diperoleh dari kepemilikan publik dan perusahaan.

Public revenues

Penerimaan pemerintah meliputi penerimaan pajak, penerimaan yang diperoleh dari hasil penjualan barang dan jasa yang dimiliki dan dihasilkan oleh pemerintah, pinjaman pemerintah, mencetak uang dan sebagainya.

Public spending
Pembelanjaan publik.

Qadr al-kifayah
Perilaku ekonomi dengan memenuhi kebutuhan hidup yang sedang dihadapi dan memilih prioritas utama saat itu, yaitu kebutuhan yang mutlak dipenuhi dan hidup berkecukupan.

Qana'ah
Perilaku ekonomi sederhana.

Rental contract
Kontrak sewa.

Shalah al-dunya
Kesejahteraan dunia yang terwujud apabila unsur-unsur fundamentalnya terintegrasi dalam suatu sistem yang harmonis.

Smith's Canons
Prinsip utama dalam pembebanan pajak, yaitu keadilan, kesatuan, kelayakan, dan ekonomi.

Socio-economic welfare
Pemenuhan kebutuhan sosio-ekonomi masyarakat atau kesejahteraan sosio-ekonomi.

Tadbir al-jund
Pengaturan administrasi tentara

Taghrir
Tindakan penipuan dalam jual-beli.

Taklif al-syar'i wa i'tiqad al-din
Kewajiban syari'at dan keyakinan religius agar manusia mematuhi hukum-hukumnya.

Tala'ub bi al-thaman
Mempermainkan harga.

Talaqi rukban
*M*emborong barang dengan harga di bawah standar sebelum sampai di pasar.

Taqdir al-Amwal
Mengelola keuangan negara

Tashriyah
Tidak memerah susu binatang agar dianggap selalu bersusu banyak.

Tax revenues
Penerimaan pemerintah yang berasal dari pajak, meliputi pajak langsung, pajak tidak langsung, bea dan cukai, penerimaan administrasi, dan lain-lain.

Teori organis pemerintah Pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak,

terlepas dari anggota masyarakat lainnya.

The alleviation of poverty

Peningkatan kesejahteraan dengan mengurangi kemiskinan.

Ummah

Komunitas yang memiliki kebersamaan dalam arah dan tujuan, yaitu mencapai kesejahteraan masyarakat.

Ummah muqtashid

Komunitas Muslim yang memiliki sikap moderat dengan selalu mengacu pada kehidupan ekonomi yang berkecukupan, bersikap adil, dan memiliki progresivitas dalam membangun umat.

Ummah muslimah

Komunitas Muslim yang memiliki ketundukan, kepatuhan dan ketaatan, seraya menciptakan kesejahteraan bersama.

Ummah Qaimah

Masyarakat yang bersikap adil, tunduk, dan patuh kepada Allah, serta melaksanakan perintah Allah, sehingga Allah menjadikan mereka orang-orang yang saleh karena keimanan kepada-Nya dan hari akhir, amar ma'ruf nahi munkar, dan bersegera mengerjakan kebajikan.

Ummah qanita hanifa

Masyarakat Muslim yang menyebarluaskan kebaikan, menjadi contoh bagi umat yang lain, membentuk lembaga pemerintahan dengan pemimpin yang sempurna, taat dan patuh kepada Allah, selalu beribadah dan berdoa kepada-Nya.

Ummah wahidah

Komunitas Muslim yang memiliki agama yang satu, yaitu agama tauhid (Islam). Sistem nilai tauhid ini akan melahirkan sentimen kolektif berupa keimanan sebagai dasar yang kokoh untuk mewujudkan integrasi sosial, karena mereka memiliki nilai yang sama.

Ummah wasatha

Masyarakat Muslim yang selalu memilih hal terbaik, bersikap adil sebagai bentuk pertengahan antara sikap berlebihan dan sikap yang lemah, bersikap pertengahan dalam segala hal. Oleh karena itu, masyarakat Islam adalah masyarakat moderat dalam beragama.

Unfair competition

Kompetisi yang tidak jujur

Voluntary contribution of people

Sumber-sumber pendapatan yang diperoleh dari kontribusi masyarakat secara sukarela.

Welfare state

Teori ekonomi yang menekankan pencapaian kesejahteraan negara

War booties, Ghanimah Sumber pendapatan pemerintah dari harta rampasan perang.

Zakat

Harta yang telah ditetapkan oleh pemerintah atau pejabat berwenang, kepada masyarakat umum atau individu yang bersifat mengikat dan final, tanpa mendapat imbalan tertentu yang dilakukan pemerintah sesuai dengan kemampuan pemilik harta, yang dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan delapan golongan yang telah ditentukan oleh al-Qur'an, serta untuk memenuhi tuntutan politik bagi keuangan Islam.

BIOGRAFI PENULIS

Penulis, Dr. AAN JAELANI, M.Ag, lahir di Cirebon, 1 Juni 1975, seorang santri-akademisi alumni Program Doktor (S.3) Ekonomi Islam Sekolah Pascasarjana UIN Syarif Hidayatullah Jakarta (2011). Saat ini bertugas sebagai Dekan Fakultas Syari'ah dan Ekonomi Islam Periode 2015-2019, Dosen Tetap pada Jurusan Mu'malah/ Hukum Ekonomi Syari'ah dan Program Magister Ekonomi Islam Pascasarjana IAIN Syekh Nurjati Cirebon.

Dalam bidang penelitian dan pengelolaan jurnal ilmiah, penulis pernah mengikuti *Pemberdayaan dan Pengelolaan Jurnal Ilmiah Sebuah Strategi* (Semiloka Nasional: DP2M Dikti & STP Trisakti, 2007), *Manajemen Jurnal Ilmiah Nasional* (Semiloka Nasional, DP2M-Dikti Diknas RI, 2009), *Temu Konsultasi Pengembangan Mutu Jurnal Ilmiah PTAI* (Workshop, Diktis Depag RI, 2009), dan *Pengenalan Portal Karya Ilmiah Nasional (e-Journal)* (DP2M-Dikti Diknas RI, 2009), *Pendidikan dan Pelatihan Penelitian Naskah Keagamaan* (Diklat Peneliti Lektur Keagamaan) pada Pusdiklat Teknis Tenaga Keagamaan Litbang Kemenag RI tanggal 3 September s.d. 8 Nopember 2010 (36 hari) dan *Pendidikan dan Pelatihan Pendidikan Agama dan Keagamaan* (Diklat Pendidikan Islam) pada Pusdiklat Teknis Pendidikan Agama dan Keagamaan Litbang Kemenag RI tanggal 11 – 25 Oktober 2011 (15 hari).

Karya ilmiah dalam bentuk penelitian antara lain *Pemberdayaan Ekonomi Pesantren* (Penelitian Kompetitif Kelompok, P3M STAIN Cirebon, 2006), *Peta Gerakan dan Pemikiran Islam di Cirebon Tahun 1990-an dan 2000-an* (Penelitian Kompetitif Individi, Ditpertais Depag RI, 2007), *Analisis Pengaruh Persepsi dan Potensi Masyarakat terhadap Prospek Pengembangan Perbankan Syari'ah di Wilayah III Cirebon* (Penelitian Kelompok, P3M STAIN Cirebon & Bank Indonesia Cirebon, 2007), *Akuntansi Zakat: Teori, Metodologi dan Praktek Perhitungan Zakat Kontemporer* (Penelitian Kompetitif Individu, P3M STAIN Cirebon, 2008), *Hisbah dan Mekanisme Pasar* (Penelitian Kompetitif Individu, P3M IAIN Syekh Nurjati Cirebon, 2010), *Inskripsi Masjid Al-Wustho Mangkunegaran Solo* (Penelitian Kelompok, Puslitbang Lektur & Khazanah Keagamaan Badan Litbang & Diklat Kemenag RI, 2010), *Tarekat Tijani: Sejarah dan Ajarannya di Cirebon* (Penelitian Kompetitif Individu, Puslitbang Lektur & Khazanah Keagamaan Badan Litbang & Diklat Kemenag RI, 2011), *Sejarah Kesultanan Cirebon Abad XVII – XIX* (Penelitian Kompetitif Kelompok, Puslitbang Kehidupan Keagamaan Kemenag RI, 2011), *Karakteristik Penyelenggaraan Pendidikan Majelis Taklim Masyarakat perkotaan Cibiru Bandung* (Penelitian

Kelompok, Pusdiklat Tenaga Teknis Pendidikan & Keagamaan Badan Litbang & Diklat Kemenag RI, 2011), *Pengelolaan APBN dan Politik Anggaran di Indonesia Perspektif Ekonomi Islam* (Penelitian Kompetitif Individu, Lemlit IAIN Syekh Nurjati Cirebon, 2011), *Masa Depan IAIN Syekh Nurjati Cirebon: Strategi Kampus Entrepreuner Berbasis Lokal* (Penelitian Kompetitif Individu, Lemlit IAIN Syekh Nurjati Cirebon, 2012), *Manajemen Zakat di Indonesia dan Brunei Darussalam* (Penelitian Kompetitif Individu-Internasional, Lemlit IAIN Syekh Nurjati Cirebon, 2013), *Pengembangan Wisata Syari'ah di Cirebon: Studi "Heritage Tourism" Perspektif Ekonomi Islam* (Penelitian Kompetitif Individu, LPPM IAIN Syekh Nurjati Cirebon, 2014), *Cirebon sebagai Destinasi Wisata: Kajian Wisata Religi dan Pengembangan Ekonomi Kreatif* (Penelitian Kompetitif, Direktorat Pendidikan Tinggi Islam, Kemenag RI, 2015), *Wisata Halal di Indonesia: Potensi & Prospek* (Penelitian Mandiri, Fakultas Syari'ah & Ekonomi Islam, IAN Syekh Nurjati Cirebon, 2016), *Energi Baru dan Terbarukan (EBT) di Indonesia Perspektif Ekonomi Islam* (Penelitian Mandiri, Fakultas Syari'ah & Ekonomi Islam, IAN Syekh Nurjati Cirebon, 2017).

Adapun karya ilmiah yang telah dipublikasikan dalam bentuk buku antara lain *Masyarakat Islam dalam Pandangan Al-Mawardi* (Bandung: Pustaka Setia, 2006), *Menelusuri Pemikiran Tokoh-tokoh Islam/Imamah dan Ummah: Membangun Entitas Membumikan Tauhid Perspektif Al-Mawardi* (Kontributor Penulis; Yogyakarta: Penerbit Pilar Religia, 2010), *Institusi Pasar dan Hisbah: Teori Pasar dalam Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam* (Cirebon: Syari'ah Nurjati Press, 2013), *Buku Pedoman Kurikulum Program Studi Mu'amalah-Hukum Ekonomi Syari'ah Berbasis KKNI (Kriteria Kualifikasi Nasional Indonesia)* (Cirebon: Syari'ah Nurjati Press, 2013), *Keuangan Publik Islam: Refleksi APBN dan Politik Anggaran di Indonesia* (Cirebon: Nurjati Press, 2014), *Manajemen Zakat di Indonesia dan Brunei Darussalam* (Cirebon: Nurjati Press, 2015).

Dalam bentuk artikel pada jurnal ilmiah dan prosiding baik nasional dan internasional antara lain Pengaruh Modernisasi terhadap Religiusitas Masyarakat Perkotaan (*Jurnal Fiqih Rakyat*, Fahmina Institute, 2003), Islam dan Qanun Perekonomian/ Perbankan (*Jurnal Mahkamah*, STAIN Cirebon, 2007), Kewajiban Isteri Memenuhi Seks Suami (Kritik Sanad dan Matan Hadits (*Jurnal Equalita*, STAIN Cirebon, 2005), Pemberdayaan Ekonomi Pesantren (*Jurnal Holistik*, P3M STAIN Cirebon 2006,), Akuntansi Zakat: Teori, Metodologi dan Praktek Perhitungan Zakat Kontemporer (*Jurnal Holistik*, STAIN Cirebon 2008), Hisbah dan Mekanisme Pasar: Studi Moralitas Pelaku Pasar Perspektif Ekonomi Islam (*Jurnal Inklusif*, PPs IAIN Syekh Nurjati Cirebon, 2011), Islam, Gender dan Fundamentalisme Radikal dalam Politik Ekonomi Global (*Jurnal Equalita*, IAIN Syekh Nurjati Cirebon, 2011), Pengelolaan APBN dan Politik Anggaran di Indonesia dalam Perspektif Ekonomi Islam (*Alqalam: Jurnal*

Keagamaan dan Kemasyarakatan, IAIN SMH Banten, 2012) (Jurnal Nasional Terakreditasi), Masa Depan IAIN Syekh Nurjati Cirebon: Strategi Kampus Entrepreuner Berbasis Lokal (*Jurnal Holistik*, LPPM IAIN Syekh Nurjati Cirebon, 2014), Ensiklopedi Ayat-ayat Muhsin: Pengantar Tafsir Tematik Ilmu-ilmu Alam dan Sosial (*Prosiding Merangkai Model Integrasi Ilmu*, IAIN Syekh Nurjati Cirebon, 2014), Pengelolaan Keuangan Publik di Indonesia: Tinjauan Keuangan Publik Islam (*Proceedings International Conference On Islamic Economics and Business, ICONIES*, Vol. 1, UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 2015), Manajemen Zakat di Indonesia dan Brunei Darussalam (*MPRA Paper No. 71561*, University Library of Munich, Germany, 2015), Kontribusi Sarjana Muslim bagi Peradaban Eropa: Melacak Akar Sejarah dan Perkembangan Ekonomi (*MPRA Paper No. 69672*, University Library of Munich, Germany, 2015), Public Financial Management in Indonesia: Review of Islamic Public Finance (*SSRN Electronic Journal*, Elsevier, 2015).

Artikel lainnya Zakat Accounting: Metaphor and Accounting Treatment for Business Organization (*SSRN Electronic Journal*, Elsevier, 2016), Pancasila, Globalisasi dan Pasar Bebas: Meneguhkan Kembali Ekonomi Pancasila sebagai Karakter Bangsa (*MPRA Paper No. 70279*, University Library of Munich, Germany, 2016), Agama, Ekonomi dan Negara: Pemikiran Ekonomi al-Mawardi pada Adab al-Dunya wa al-Din (*MPRA Paper No. 76036*, University Library of Munich, Germany, 2016), Industri Wisata Halal di Indonesia: Potensi dan Prospek (*MPRA Paper No. 76237*, University Library of Munich, Germany, 2017), Religi, Budaya dan Ekonomi Kreatif: Prospek dan Pengembangan Pariwisata Halal di Cirebon (*Al-Mustashfa: Jurnal Penelitian Hukum Ekonomi Syariah*, 2017), Even dan Festival di Cirebon: Review Bauran Pemasaran Syari'ah (*MPRA Paper No. 77862*, University Library of Munich, Germany, 2017), Energi Baru Terbarukan di Indonesia: Isyarat Ilmiah Al-Qur'an dan Implementasinya dalam Ekonomi Islam (*MPRA Paper No. 83314*, University Library of Munich, Germany, 2017), Manajemen Pengeluaran Publik di Indonesia: Tinjauan Ekonomi Islam pada APBN 2017 (*MPRA Paper No. 77423*, University Library of Munich, Germany, 2017), Public Expenditure Management in Indonesia: Islamic Economic Review on State Budget 2017 (Preprints, MDPI Publishing, 2017).

Adapun artikel ilmiah pada jurnal internasional seperti Renewable Energy Policy in Indonesia: The Qur'anic Scientific Signals in Islamic Economics Perspective (*International Journal of Energy Economics and Policy*, vol. 7(4), 193-204, 2017) (Scopus Q1 dan Q2), Fiscal Policy in Indonesia: Analysis of State Budget 2017 in Islamic Economic Perspective (*International Journal of Economics and Financial Issues*, vol. 7(5), 14-24, 2017) (Scopus Q3), Halal Tourism Industry in Indonesia: Potential and Prospects (*International Review of Management and Marketing*, vol. 7(3), 25-34, 2017) (Scopus Q3), Pancasila

Economic and The Challenges of Globalization and Free Market In Indonesia (*Journal of Economic and Social Thought*, vol. 3(2), 241-251, 2016), Islamic Tourism Development in Cirebon: The Study Heritage Tourism in Islamic Economic Perspective (*Journal of Economics Bibliography*, vol. 3(2), 215-235, 2016), Zakah Management for Poverty Alleviation in Indonesia and Brunei Darussalam (*Turkish Economic Review*, vol. 3(3), 495-512, 2016), Cirebon as the Silk Road: A New Approach of Heritage Tourisme and Creative Economy (*Journal of Economics and Political Economy*, vol. 3(2), 264-283, 2016), Religious Heritage Tourism and Creative Economy in Cirebon: The Diversity of Religious, Cultures and Culinary (*Journal of Social and Administrative Sciences*, vol. 3(1), 63-76, 2016), Religion, Economy, and State: Economic Thought of al-Mawardi in Adab al-Dunya wa-al-Din (*Journal of Economics Library*, vol. 3(3), 508-523, 2016).

Penulis aktif pula dalam pengelolaan jurnal ilmiah nasional dan internasional sebagai anggota *editorial boards* atau *reviewer* pada *International Journal of Marketing Studies* (IJMS), Canadian Center of Science and Education (2017-2018), *Hospitality and Tourism Management*, Science Publishing Group (SciencePG) (2017-2018), *Iranian Journal of Management Studies* (IJMS), University of Tehran Iran (2017), *Economies Journal* (MDPI Publisher, Switzerland, 2017*),* dan Reviewer Nasional (Diktis Kemenag RI, 2018) (ID Reviewer: 200601750102004).

Dalam networking internasional, penulis menjadi anggota asosiasi internasional seperti HES *(History of Economics Society)*, WEA *(World Economic Association)*, United Kingdom, EAIE *(European Association for International Education)*, Amsterdam Netherlands (ID=188876), INOMICS Community, Berlin Germany; dan ACHS *(Association of Critical Heritage Studies*).

Untuk memudahkan akses karya ilmiah secara bebas, penulis memiliki banyak *link* sebagai database citasi dan indeksasi internasional, atau *all my papers can be downloaded from portal*:

1. Scopus ID: *https://www.scopus.com/authid/detail.uri?authorId=57195963463*
2. RePEc (Research Papers in Economics): *https://ideas.repec.org/f/pja475.html*
3. SSRN-Elsevier (Social Science Research Network): *http://ssrn.com/author=2555293*
4. ResearchGate: *https://www.researchgate.net/profile/Aan_Jaelani*
5. Orcid ID : *https://orcid.org/0000-0003-2593-7134*
6. Google Scholar : *http://scholar.google.com/citations?user=YMNa9u0AAAAJ&hl=id*
7. Academia.Edu : *http://iaincirebon.academia.edu/aanjaelani*
8. Mendeley : *https://www.mendeley.com/profiles/aan-jaelani/*

9. Microsoft Academic Search: *https://preview.academic.microsoft.com/#/profile/AanJaelani*

10 SINTA Ristek Dikti : *http://sinta2.ristekdikti.go.id/authors/detail?id=231550&view=overview*

YAYASAN LEMBAGA PENDIDIKAN ISLAM

BUNTET PESANTREN

CIREBON – JAWA BARAT

www.buntetpesantren.id

UINSSC

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SIBER
SYEKH NURJATI CIREBON

UINSSC